

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

Wassenaar, 5 oktober 2018

Willem-Alexander

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Omgevingswet aan te vullen met regels over de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.10 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, en het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de aard en de termijn als de omgevingswaarde een geluidproductieplafond is.

B

Artikel 2.11, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of besluit als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening, de maatregel of het besluit anders is bepaald.

C

In paragraaf 2.3.2 wordt na artikel 2.11 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.11a (verplichte omgevingswaarden gemeente voor geluidproductie industrieterreinen)

Bij omgevingsplan worden in ieder geval als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

D

Artikel 2.12, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur of besluit als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel of het besluit anders is bepaald.

E

Na artikel 2.12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.12a (omgevingswaarden provincie voor geluidproductie industrieterreinen)

1. Op verzoek van de gemeenteraad kunnen bij besluit van provinciale staten als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom de in artikel 2.11a bedoelde industrieterreinen als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van die industrieterreinen.

2. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

F

In paragraaf 2.3.3 wordt na artikel 2.13 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.13a (verplichte omgevingswaarden provincie voor geluidproductie wegen en lokale spoorwegen)

1. Provinciale staten stellen bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van bij omgevingsverordening aangewezen:

a. wegen in beheer bij de provincie,

b. lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen.

2. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

G

Artikel 2.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid worden vernummerd tot derde en vierde lid.

2. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van bij ministeriële regeling aangewezen:

- a. wegen in beheer bij het Rijk,
- b. hoofdspoorwegen.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt «tweede lid» vervangen door: derde lid.

H

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. de beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente, lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b, en industrieterreinen.

I

Aan artikel 2.17, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. de beheersing van geluid afkomstig van wegen als bedoeld onder b.

J

Artikel 2.18, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt «geluidhinder» vervangen door: geluid.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt na onderdeel e een onderdeel toegevoegd, luidende:

- f. de beheersing van geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, en van industrieterreinen als toepassing is gegeven aan artikel 2.12a.

K

Artikel 2.19, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

- b. bij Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat: de beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.15, tweede lid,.

L

Aan artikel 2.24 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Regels als bedoeld in het eerste en tweede lid kunnen ook betrekking hebben op de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder b, door de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet.

M

Artikel 2.25, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel a wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
9°. een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, of een besluit tot vaststelling van geluidwerende maatregelen als bedoeld in artikel 2.43,.

2. Onderdeel b komt te luiden:

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1, de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.38 of het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°.

N

Artikel 2.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt «geluidhinder» vervangen door: geluid.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen.

O

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d komt te luiden:

d. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,.

2. In onderdeel e wordt «onder b» vervangen door: onder c.

P

In artikel 2.29, tweede lid, onder d, wordt «de geluidbelasting» vervangen door: het geluid.

Q

Na artikel 2.29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.29a (verplichte instructieregels Rijk geluidproductieplafonds)

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden met het oog op het beschermen van de gezondheid.

R

Artikel 2.33, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen b en c worden geletterd c en d.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van wegen als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder c,.

S

Artikel 2.34, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c en d worden geletterd d en e.

2. Na onderdeel b wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. provinciale staten over een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden,.

T

Na artikel 2.42 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.43 (geluidwerende maatregelen aan gebouwen)

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat bepalen bij besluit of, en zo ja, welke maatregelen aan een gebouw worden getroffen ter beperking van het geluid in het gebouw. De eerste zin is alleen van toepassing in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

2. Het besluit wordt ingetrokken in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

U

In artikel 3.6, eerste lid, onder d, wordt «de geluidbelasting» vervangen door: het geluid.

V

Artikel 3.10, tweede lid, onder b, komt te luiden:

b. kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening:

1°. een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt,

2°. worden bepaald dat in plaats van de plicht, bedoeld in het eerste lid, een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie maatregelen treft, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

W

In artikel 3.12 wordt na «opgenomen maatregelen» ingevoegd: of de maatregelen, bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°.

X

In artikel 5.44, vierde lid, wordt na «artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a» toegevoegd: en c.

Y

Na paragraaf 16.3.1 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Artikel 16.24a (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

Z

Aan artikel 16.78 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt. Als eerdere inwerkingtreding volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het bevoegd gezag bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

AA

Aan artikel 16.88, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid.

AB

Artikel 20.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zesde lid wordt vernummerd tot zevende lid.

2. Na het vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het eerste lid worden voor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat of de andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

3. In onderdeel a van het zevende lid (nieuw) wordt «eerste lid» vervangen door: eerste en zesde lid.

AC

In artikel 20.3, eerste lid, wordt «artikel 2.13» vervangen door: de artikelen 2.11a, 2.12a, eerste lid, 2.13, eerste lid, en 2.13a, eerste lid.

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Paragraaf 2.1 Intrekken van de Wet geluidhinder

Artikel 2.1 (intrekken Wet geluidhinder)

De Wet geluidhinder wordt ingetrokken.

Artikel 2.2 (Algemene douanewet)

De Algemene douanewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:3, vierde lid, vervalt: , de Wet geluidhinder.

B

In de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 vervalt: – Wet geluidhinder.

Artikel 2.3 (Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. Hoofdstuk 1, artikel 1, wordt als volgt gewijzigd:

a. In de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer vervalt in onderdeel a: 11.18.

b. In de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met o, tot c tot en met p, na onderdeel a ingevoegd:

b: artikel 2.13a, eerste lid, voor zover het betreft de eerste vaststelling en daarbij toepassing is gegeven aan op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet gestelde regels over vaststelling van geluidproductieplafonds op basis van de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB.

2. Hoofdstuk 2, artikel 2, wordt als volgt gewijzigd:

a. De zinsnede met betrekking tot de Wet geluidhinder vervalt.

b. In de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met h, tot e tot en met k, na onderdeel a ingevoegd:

b. artikel 2.12a, eerste lid

c. artikel 2.13a, eerste lid

d. artikel 2.15, tweede lid.

Artikel 2.4 (Wet milieubeheer)

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

De titels 11.1 en 11.3 van hoofdstuk 11 vervallen.

B

In de opsomming in artikel 13.1, tweede lid, vervalt: de Wet geluidhinder,.

C

Artikel 18.2j vervalt.

D

In artikel 20.3, eerste lid, vervalt: de Wet geluidhinder;.

E

In artikel 21.6, vierde lid, vervalt:
a. 11.1, eerste lid, 11.3, eerste lid,
b. 11.29, vierde lid,.

F

In de opsomming van bijlage 1 vervalt: Wet geluidhinder.

HOOFDSTUK III OVERGANGSRECHT

Artikel 3.1 (algemeen overgangsrecht hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

1. Onverminderd artikel 3.2 blijft het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:
 - a. de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in artikel 11.31, eerste lid, van de Wet milieubeheer is ingediend,
 - b. de ambtshalve vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als het besluit is bekendgemaakt voor dat tijdstip,
 - c. een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in dat artikel is ingediend,
 - d. de vaststelling van een overschrijdingsbesluit als bedoeld in artikel 11.49, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in dat artikel is ingediend.
2. Als op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een plicht bestond tot het treffen van geluidwerende of geluidbeperkende maatregelen op grond van een onherroepelijk besluit, of op grond van een besluit dat onder de werking van dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn getroffen, blijft op die plicht de Wet milieubeheer van toepassing.
3. Artikel 11.22 van de Wet milieubeheer blijft van toepassing totdat de in dat artikel bedoelde beheerder over het laatste volledige kalenderjaar waarop hoofdstuk 11 van die wet van toepassing was een verslag over de naleving van de geluidproductieplafonds in dat kalenderjaar aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft gezonden.

Artikel 3.2 (overgangsrecht geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen)

1. Door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat worden met een bij ministeriële regeling te bepalen rekenmethode herberekend:
 - a. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet vastgestelde geluidproductieplafonds,
 - b. de geluidproductieplafonds die onder de werking van artikel 3.1, eerste lid, onder a en d, of 3.3, tweede lid, onder c, vallen,
 - c. de geluidproductieplafonds die zijn opgenomen in een ontwerp-tracébesluit dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ter inzage is gelegd.

2. De herberekende geluidproductieplafonds gelden als bij besluit als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

3. Een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24 van de Wet milieubeheer geldt als een bij besluit als omgevingswaarde vastgesteld geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

4. Als in een ontheffing als bedoeld in het derde lid een voorschrift is opgenomen over de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond, wordt die mate van overschrijding door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat herberekend met de in het eerste lid bedoelde rekenmethode.

Artikel 3.3 (overgangsrecht geluidsanering Wet milieubeheer)

1. Afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer blijft van toepassing tot 1 januari 2024.

2. In geval van toepassing van het eerste lid blijft hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer van toepassing op:

a. een op grond van artikel 11.56, eerste lid, van die wet ingediend verzoek om vaststelling van een saneringsplan, totdat dit saneringsplan onherroepelijk is,

b. een wijziging van een saneringsplan of de termijn waarbinnen de daarin opgenomen saneringsmaatregelen moeten zijn getroffen als bedoeld in artikel 11.61 van die wet, totdat deze wijziging van dit saneringsplan of deze termijn onherroepelijk is,

c. een op grond van artikel 11.63, eerste lid, van die wet ingediend verzoek tot verlaging van geluidproductieplafonds, totdat deze verlaging van geluidproductieplafonds onherroepelijk is, en

d. de in de saneringsplannen opgenomen saneringsmaatregelen en de eventuele geluidwerende maatregelen, totdat deze maatregelen getroffen zijn.

Artikel 3.4 (algemeen overgangsrecht Wet geluidhinder)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:

a. het nemen van een besluit tot aanleg of reconstructie van een weg of aanleg of wijziging van een spoorweg buiten toepassing van de bestemmingsplanprocedure waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder en waarvoor de resultaten van het vereiste akoestische onderzoek en een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn voor dat tijdstip aan het college van burgemeester en wethouders zijn overgelegd,

b. het vaststellen van een programma van maatregelen, een saneringsprogramma of het vaststellen van de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidsbelasting en maatregelen waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder, voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven saneringsprojecten.

2. Als op grond van de Wet geluidhinder zoals die gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een plicht bestond tot het treffen van maatregelen als bedoeld in het eerste lid op grond van een onherroepelijk besluit, of op grond van een besluit dat onder de werking van dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn getroffen, blijft op die plicht de Wet geluidhinder van toepassing.

Artikel 3.5 (overgangsrecht wegen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds langs provinciale wegen)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

a. de op dat tijdstip aanwezige, in aanleg zijnde of geprojecteerde wegen in beheer bij de provincie, totdat provinciale staten op grond van artikel 2.13a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds hebben vastgesteld aan weerszijden van die wegen, en deze besluiten in werking zijn getreden,

b. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

1°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,

2°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 76a van de Wet geluidhinder, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip.

2. Voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande weg in beheer bij de provincie wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de plicht tot het bij besluit als omgevingswaarden vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.13a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 3.6 (overgangsrecht industrieterreinen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

a. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanwezige industrieterreinen als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder, totdat de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet bij omgevingsplan als omgevingswaarden geluidproductieplafonds heeft vastgesteld, respectievelijk op grond van artikel 2.12, derde lid, bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds hebben vastgesteld rondom die industrieterreinen, en deze besluiten in werking zijn getreden,

b. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanwezige terreinen waarvan de geluidszone op grond van artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder voortbestaat, totdat aan de verplichting tot het vaststellen van een omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet, is voldaan,

c. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

1°. het bij bestemmingsplan wijzigen en opheffen van een geluidszone op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip,

2°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,

3°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 49 en 58 van de Wet geluidhinder, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip,

4°. het vaststellen van een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip.

2. Voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaand industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de plicht tot het bij omgevingsplan als omgevingswaarden vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.11a van de Omgevingswet.

3. In afwijking van de artikelen 2.11a en 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet worden voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaand industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder dat als industrieterrein van regionaal belang is aangewezen bij provinciale verordening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vastgesteld door provinciale staten. Aan deze plicht wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan.

4. Een besluit tot vaststelling van maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

5. Een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

Artikel 3.7 (vangnetbepaling)

Bij algemene maatregel van bestuur kan overgangsrecht worden geregeld voor een bepaling in de Wet geluidhinder of hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, die wordt vervangen door een bepaling in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet, voor zover hierin niet is voorzien in het overgangsrecht in deze wet.

HOOFDSTUK IV SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende hoofdstukken, artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 4.2 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 3**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave	Blz.
1. INLEIDING	2
1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel	2
1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht	3
1.3 De beleidsvernieuwing geluid	4
2. ALGEMENE OPZET STELSELHERZIENING EN AANVULLINGSWETTEN	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Stelselherziening; de plaats van dit wetsvoorstel	5
2.3 Beleidsmatige uitgangspunten van dit wetsvoorstel	6
2.4 Overgang van de geluidregels in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer naar de Omgevingswet	7
2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet	10
3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET	10
3.1 De strekking van dit wetsvoorstel	10
3.2 De toedeling van taken	12
3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet	14
3.4 Monitoring en verslaglegging	17
3.5 Toegang tot gegevens	18
4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Normenkader en toepassing	19
4.3 Geluidgevoelige gebouwen en aandachtsgebieden	24
4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet	24
4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet	26
4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd	27
4.7 Bronmaatregelen	28

4.8	Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht	29
5.	INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT	32
5.1	Eerste invoering van de nieuwe geluidregels	32
5.2	Overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet	33
5.3	Sanering van te hoge geluidbelastingen	33
6.	VOORBEREIDING VAN HET WETSVOORSTEL	33
7.	INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING	40
8.	EFFECTEN VAN HET WETSVOORSTEL	41
	ARTIKELSGEWIJS	42

1. INLEIDING

1.1 De achtergrond van het wetsvoorstel

Met de komst van de Omgevingswet¹ wordt het omgevingsrecht opnieuw vorm gegeven. Een groot aantal wetten op het terrein van het omgevingsrecht zal geheel of (soms vooralsnog) gedeeltelijk in het stelsel van de Omgevingswet worden geïncorporeerd. Naast meer omvattende wetten als de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening behoren hiertoe ook specifieke wetten, waaronder de Wet geluidhinder. Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet. De regelgeving voor geluid wordt daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van de Omgevingswet, terwijl ook een aantal geluidinhoudelijke doelstellingen wordt gediend, zoals deze in het kader van het project Swung² zijn geformuleerd. Overigens zijn de geluidregels voor luchtvaart geen onderdeel van dit wetsvoorstel; in paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet³ is gemotiveerd waarom deze regels onderdeel van de Wet luchtvaart blijven. Verder vallen de instructieregels voor milieubelastende en andere activiteiten die geluid voortbrengen en de bepalingen over de geluidwering van bouwwerken onder andere onderdelen van de Omgevingswet, namelijk het Besluit kwaliteit leefomgeving respectievelijk het Besluit bouwwerken leefomgeving. Deze beide onderwerpen vallen tot dusverre onder de regels voor inrichtingen (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Activiteitenbesluit milieubeheer) respectievelijk de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012).

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die (ook) betrekking kunnen hebben op geluid. Voorbeelden zijn het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit, waarvoor in de hoofdstukken 5 en 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels over onder andere geluid van activiteiten zijn opgenomen. De geluidregels voor de geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en het geluid afkomstig van die bronnen op nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties zijn nog niet in de Omgevingswet opgenomen vanwege de bij de voorbereiding van het wetsvoorstel Omgevingswet nog lopende vernieuwing van het geluidbeleid. Daarom is ervoor gekozen om die regels via een afzonderlijke aanvullingswet in de

¹ Staatsblad 2016, 156.

² «Swung» staat voor «Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid».

³ Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Omgevingswet op te nemen. Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, in het bijzonder de paragrafen 7.3 en 7.4. Het is de bedoeling dat deze aanvullingswet tegelijk met de Omgevingswet in werking treedt.

De regels over de actieplannen en geluidbelastingkaarten die moeten worden opgesteld op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaaai, zijn wel direct opgenomen in de Omgevingswet.⁴ Deze omzetting vanuit het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gebeurt in principe beleidsneutraal.

Eerder is al informatie verstrekt over de nieuwe geluidregels, ook in relatie tot de Omgevingswet, in de brieven aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en 7 oktober 2015.⁵

1.2 De doelen van het nieuwe omgevingsrecht

De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet

In artikel 1.3 van de Omgevingswet zijn de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet weergegeven. De Omgevingswet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet vormen deze maatschappelijke doelen het kader voor de taak- en bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen, voor zover daarover geen specifieke regels zijn gesteld. De Omgevingswet beoogt een betere balans te brengen tussen beide doelen, door enerzijds een meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet. De Omgevingswet draagt zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land. De Omgevingswet dient ruimte te laten voor private en publieke initiatieven en een fysieke leefomgeving te bewerkstelligen die veilig en gezond is om in te leven.

De verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht

Naast deze maatschappelijke doelen worden bij de stelselherziening van het omgevingsrecht ook vier verbeterdoelen onderscheiden. De verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening van het omgevingsrecht. Die verbeterdoelen zijn bereikt als de Omgevingswet, inclusief aanvullingswetten en uitvoeringsregelgeving, in werking is. Deze verbeterdoelen spelen dus een rol in het proces van de stelselherziening, terwijl de maatschappelijke doelen vooral een rol hebben na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De vier verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;

⁴ Zie de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17 van de Omgevingswet.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, resp. Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Voor de relatie van dit wetsvoorstel tot de stelselherziening wordt verwezen naar de paragrafen 2.2 en 2.3 van deze memorie van toelichting.

1.3 De beleidsvernieuwing geluid

De verbeterdoelen van de stelselherziening gelden ook voor deze Aanvullingswet geluid. In paragraaf 4.8 van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de vraag hoe in dit wetsvoorstel invulling is gegeven aan deze verbeterdoelen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een aantal inhoudelijke doelstellingen van de bescherming tegen geluidbelasting gediend. Het tegengaan van de onbeheerste groei van geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen en locaties is daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast zijn het reduceren van bestaande hoge geluidbelastingen op geluidgevoelige gebouwen (sanering) en het bevorderen van bronbeleid belangrijke doelstellingen.

Sinds de Wet geluidhinder in het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw in werking trad, heeft de sterke groei van vooral het wegverkeer in de loop van de tijd geleid tot een onvoorzien grote toename van het geluid op geluidgevoelige objecten. Daardoor is er een groot verschil ontstaan tussen de ooit beoogde en de nu heersende geluidbelastingen. Bij het spoorwegverkeer doet zich een soortgelijke problematiek voor, zij het in mindere mate. Voor het beheersen van deze problematiek⁶ is een nieuw systeem nodig. De Wet geluidhinder is onvoldoende toegesneden op het aanpakken van deze problematiek. De regels van de Wet geluidhinder gelden namelijk niet permanent, maar worden alleen toegepast bij bepaalde ontwikkelingen, zoals besluitvorming over veranderingen aan een weg of spoorweg, en over de bouw van geluidgevoelige objecten nabij de geluidbron.

De Wet geluidhinder is sinds de inwerkingtreding vele malen gewijzigd. Ook de uitvoeringsregelgeving is vaak gewijzigd. Onder andere door deze vele aanpassingen wordt de geluidregelgeving ervaren als bijzonder complexe regelgeving die alleen nog voor specialisten te doorgronden is. De samenvoeging van de verschillende regels in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving zal leiden tot een belangrijke vereenvoudiging van de regelgeving voor geluid.

In 2002 is besloten tot een fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. In de jaren daarna is daaraan onder de naam «Swung» gewerkt, dat staat voor «Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid». Na de implementatie van de Europese richtlijn omgevingslawaai⁷ en de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaat L_{den} als nieuwe dosismaat voor wegverkeerslawaai en spoorweglawaai⁸ is onder de noemer «Swung-1» per 1 juli 2012⁹ in de Wet milieubeheer een systeem van geluidproductieplafonds geïntroduceerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Kort samengevat wil dit zeggen dat er aan weerskanten van deze geluidbronnen een keten van denkbeeldige punten (referentie-

⁶ Behalve voor rijkswegen en hoofdspoorwegen – die inmiddels onder de werking van hoofdstuk 11 Wet milieubeheer vallen – blijft het oude systeem van de Wet geluidhinder nog gelden totdat deze wet in werking treedt.

⁷ Staatsblad 2004, 338 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 021).

⁸ Staatsblad 2006, 350 (voorafgegaan door wetsvoorstel 29 879).

⁹ Staatsblad 2012, 266 en 267 (voorafgegaan door de wetsvoorstellen met Kamerstuknummers 32 252 resp. 32 625).

punten) is geprojecteerd waarop een maximale geluidproductie (geluidproductieplafond) geldt. Deze geluidproductieplafonds moeten door de beheerder van de infrastructuur permanent worden nageleefd. De geluidproductie van de betrokken bron mag de geluidproductieplafonds dus niet overschrijden. Bij een (dreigende) overschrijding moet de beheerder van de geluidbron maatregelen treffen, tenzij maatregelen niet mogelijk of doelmatig zijn en een verhoging van de betrokken plafonds kan worden verkregen. Zolang binnen de plafonds wordt gebleven, is voor het geluidaspect voor een verandering van de geluidbron geen verdere procedure nodig.

Hiermee is voor rijkswegen en hoofdspoorwegen een systeem geïntroduceerd waarin de permanente beheersing van de geluidproductie centraal staat. Dit systeem werkt naar behoren, zoals blijkt uit onder andere de bevindingen van de Minister van Infrastructuur en Milieu die jaarlijks met de nalevingsrapportages van de beheerders naar de Tweede Kamer gestuurd worden. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de basis gelegd om dat systeem te integreren in het stelsel van de Omgevingswet en voor zover mogelijk te verbreden naar decentrale infrastructuur en industrieterreinen. De vernieuwing van de geluidsystematiek voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen is samen met het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO), de Unie van Waterschappen (hierna: UvW), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en VNO-NCW ontwikkeld onder de noemer «Swung-2». Onderdeel daarvan vormt ook de ontwikkeling van nieuwe regels voor besluitvorming over de bouw van geluidgevoelige gebouwen en locaties nabij wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Een en ander wordt nader toegelicht in de hoofdstukken 3 en 4.

Met de aanvulling van de Omgevingswet en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving wordt het beleidsvernieuwingstraject «Swung» voltooid.

2. ALGEMENE OPZET STELSELHERZIENING EN AANVULLINGSWETTEN

2.1 Inleiding

Naast de maatschappelijke doelen en de vier verbeterdoelen (zie paragraaf 1.2) is een aantal beleidsmatige uitgangspunten gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Voorbeelden hiervan zijn het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het uitgangspunt van vertrouwen. Daarnaast zijn enkele algemene uitgangspunten van het regeringsbeleid ook van belang voor het omgevingsrecht, zoals het uitgangspunt van lastenluwe implementatie van EU-regelgeving. Deze verbeterdoelen en uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.¹⁰ In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van deze uitgangspunten in het licht van de Aanvullingswet geluid.

2.2 Stelselherziening; de plaats van dit wetsvoorstel

Met de Omgevingswet heeft de regering de stelselherziening van het omgevingsrecht in gang gezet. Tegelijk met de totstandkoming van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet was een aantal onderdelen van het omgevingsrecht inhoudelijk in beweging. Het was niet wenselijk lopende wetgevingstrajecten stil te leggen in afwachting van integratie in de Omgevingswet. Ook waren beleidstrajecten soms niet ver genoeg om de

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 30–49.

resultaten mee te nemen bij de aanbidding van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal inhoudelijke onderwerpen niet is opgenomen in de Omgevingswet en dat inbouw daarvan aanvullingswetten vereist. Het gaat om eigenstandige wetstrajecten voor wijziging van de Omgevingswet. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde gezagen tijdens een overgangperiode moeten werken met «oud» en «nieuw» recht, zet de regering erop in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. De volgende aanvullingswetten zijn voorzien:

- bodem (Wet bodembescherming);¹¹
- geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer);
- grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied, Wet voorkeursrecht gemeenten);
- natuur (Wet natuurbescherming).

Dit wetsvoorstel is een onderdeel van de aanvullingswetgeving. De stelselherziening van het omgevingsrecht omvat daarnaast de volgende onderdelen:

- Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.¹² De Invoeringswet voorziet in overgangsrecht en in aanpassingen van andere wetten aan de Omgevingswet. Het wetsvoorstel omvat ook wijzigingen van de Omgevingswet, onder meer naar aanleiding van inzichten die zijn opgedaan bij de uitwerking van de uitvoeringsregelgeving of naar aanleiding van recente wetswijzigingen¹³. De Invoeringswet vervult daarnaast op onderdelen dezelfde functie als de aanvullingswetten: het wetsvoorstel vult de Omgevingswet aan met een regeling voor schade en met de grondslagen voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet.
- De totstandkoming van nieuwe uitvoeringsregelgeving:
 - o het Omgevingsbesluit, dat nadere algemene en procedurele bepalingen bevat;
 - o het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen bevat;
 - o het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving, die de inhoudelijke algemene, rechtstreeks werkende regels bevatten die op rijksniveau zullen worden gesteld over activiteiten;
 - o het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat naast de uitwerking van de Invoeringswet ook inhoudelijke onderwerpen omvat die niet in de basisbesluiten konden worden meegenomen;
 - o aanvullingsbesluiten bij de genoemde aanvullingswetten;
 - o de verdere uitwerking in ministeriële regelingen.

2.3 Beleidsmatige uitgangspunten van dit wetsvoorstel

Voor dit wetsvoorstel zijn vooral de volgende uitgangspunten van de stelselherziening van het omgevingsrecht van belang:

¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 2.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

¹³ Wet van 17 december 2014 tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (Stb. 2014, 557); Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521); Rijkswet van 14 april 2016, houdende goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113) (Stb. 2016, 182); Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431); Wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30).

Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.

Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.

Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»). Uitzondering zijn geluidbronnen die in beheer zijn bij andere overheden.

Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.

2.4 Overgang van de geluidregels in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 Wet milieubeheer naar de Omgevingswet

Inleiding

Het stelsel van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur is nu voor een aanmerkelijk deel vastgelegd in de wet zelf (hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer). Ook een groot aantal geluidregels voor industrieterreinen en decentrale wegen is nu vastgelegd op wetsniveau, in de Wet geluidhinder. Dat geldt onder meer voor een belangrijk deel van het normenstelsel. Anderzijds zijn de geluidregels voor spoorwegen onder de Wet geluidhinder overwegend vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.

Onder het stelsel van de Omgevingswet zal dit beeld veranderen. Zoveel als mogelijk wordt gebruik gemaakt van de instrumenten die al deel uitmaken van de Omgevingswet. Zo wordt op wetsniveau geregeld dat de geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld. Ook zullen enige andere bepalingen van de Omgevingswet met het oog op de nieuwe geluidregels worden aangepast. Voor het overige zullen de geluidregels echter in hoofdzaak worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.

Het gevolg hiervan is een andere procedure voor de totstandkoming van de regels. Dit betreft onder meer de rol van het parlement. Een wet kan slechts tot stand komen met de instemming van de beide kamers van de Staten-Generaal (medewetgevende rol van het parlement). Voor een algemene maatregel van bestuur geldt dit niet. In zijn advies over het ontwerp van de Omgevingswet heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor de medewetgevende rol van het parlement en, in verband daarmee, voor de verdeling van de regels over wet en uitvoeringsreggeving. In het nader rapport heeft de regering daarop gereageerd. Ook is de Omgevingswet in verband daarmee op onderdelen aangepast. Dit wetsvoorstel is met de in de Omgevingswet uitgezette lijn in overeenstemming.

Dit betekent met name dat parlementaire betrokkenheid bij de voorbereiding van algemene maatregelen van bestuur is gewaarborgd, in de vorm van een voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. Ook het ontwerp van de betrokken algemene maatregel van bestuur, het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, zal eerst aan het parlement worden voorgelegd, voordat dit aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor advies wordt voorgelegd. Net als bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel, zal het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet bovendien in nauwe samenspraak met partijen uit het veld tot stand worden gebracht. Conform artikel 23.4 van de Omgevingswet is er een brede en interactieve participatiemogelijkheid bij de totstandkoming van de uitvoeringsregelgeving. Bij de openbare internetconsultatie heeft eenieder de mogelijkheid om zijn reactie op de ontwerpregelgeving te geven.

Taken en bevoegdheden

Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat de systematiek van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen en bevat daarnaast een titel over instrumenten uit de richtlijn omgevingslawaai (geluidbelastingkaarten en actieplannen). De taken en bevoegdheden zoals deze in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen, keren nagenoeg ongewijzigd terug in het stelsel van de Omgevingswet. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt de geluidproductieplafonds vast voor rijkswegen en hoofdspoorwegen en de beheerders van die (spoor)wegen zorgen dat aan de geluidproductieplafonds wordt voldaan en treffen daarvoor zo nodig maatregelen. De geluidbelastingkaarten en actieplannen zijn al onderdeel van de Omgevingswet (de artikelen 3.6, 3.8, 3.9 en 20.17).

Sinds de inwerkingtreding van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat de Wet geluidhinder, kort gezegd, regels over industrielawaai (voor zover afkomstig van gezoneerde industrieterreinen) en over lawaai van (spoor)wegen, voor zover niet vallend onder de systematiek van geluidproductieplafonds. Voorts bevat de Wet geluidhinder regels over de geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten in de nabijheid van de genoemde geluidbronnen, ook als die vallen onder de plafondsysteematiek. De taken en bevoegdheden berusten hoofdzakelijk bij de provincies en gemeenten. Dit blijft onder de Omgevingswet grotendeels onveranderd: de provincie houdt de taak om het geluid afkomstig van wegen in provinciaal beheer te reguleren, zij het met een gewijzigde systematiek. De gemeente houdt de taak om het geluid afkomstig van industrieterreinen, gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen – behoudens een hierna te bespreken uitzondering – te reguleren en houdt eveneens de taak om het toelaten van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen te toetsen aan geluidnormen. Wat wel verandert ten opzichte van de Wet geluidhinder is dat waterschappen een taak krijgen om het geluid afkomstig van wegen die bij deze bestuurslaag in beheer zijn te reguleren.

Instrumentarium

Een belangrijk instrument van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor beheersing van het geluid van rijkswegen en hoofdspoorwegen is het geluidproductieplafond. Dit wetsvoorstel bevat een wijziging van afdeling 2.3 (Omgevingswaarden) van de Omgevingswet, die het mogelijk maakt geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen. In hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting wordt daarop teruggekomen.

Andere instrumenten van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn de ontheffing en de vrijstelling van de plicht tot naleving van geluidproductieplafonds, het overschrijdingsbesluit, het saneringsplan en de geluidbelastingkaarten en actieplannen. Zoals gezegd, zijn de geluidbelastingkaarten en actieplannen al onderdeel van de Omgevingswet.

De ontheffing van de plicht om geluidproductieplafonds na te leven uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal in het nieuwe stelsel vorm krijgen via het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond. Dit zal verder worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. De thans in artikel 11.23 van de Wet milieubeheer opgenomen vrijstelling van de naleving van geluidproductieplafonds is bedoeld voor spoorlijnen met beperkt vervoer en waar zich een nieuwe of toegenomen vervoersvraag voordoet die direct leidt tot overschrijding van de geldende geluidproductieplafonds op die spoorlijn. Bezien zal worden of onder de Omgevingswet nog behoefte is aan dit instrument; zo nodig zullen daarvoor regels worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Het overschrijdingsbesluit van artikel 11.49 van de Wet milieubeheer keert in de huidige vorm niet terug in het stelsel van de Omgevingswet. Onder omstandigheden blijft overschrijding van de maximale waarde echter mogelijk. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.2.

Op de juridische vormgeving van de sanering wordt ingegaan in paragraaf 5.3.

De Wet geluidhinder kent daarnaast de volgende instrumenten: de geluidszone, de hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van woningen en andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen, het besluit tot reconstructie van een weg en het zonebeheerplan en het geluidreductieplan. Voor spoorwegen zijn vergelijkbare instrumenten opgenomen in het Besluit geluidhinder.

De hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting keert in de huidige vorm niet terug onder de Omgevingswet. De besluitvorming over hogere geluidbelastingen is geïntegreerd in de besluitvorming over het omgevingsplan, de omgevingsvergunning, het projectbesluit of het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Een afzonderlijk besluit hierover in de vorm van een hogere-waardebesluit is dus overbodig. De functie van het hogere-waardebesluit als referentie voor de geluidbelasting bij besluitvorming over toekomstige wijzigingen wordt voor industrieterreinen, provinciale wegen, rijkswegen en hoofdspoorwegen overgenomen door de geluidproductieplafonds. Het geluidproductieplafond beschermt immers tegen de toename van geluid. Voor gemeentewegen, lokale spoorwegen en waterschapswegen wordt een soortgelijke rol vervuld door de zogenoemde basisgeluidemissie, die met monitoring zal worden bewaakt.

De huidige geluidszones keren terug onder de naam geluidaandachtsgebieden. Nieuw is dat deze gebieden als fysiek geografisch gebied zullen worden vastgelegd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet, waardoor geen misverstanden kunnen bestaan over de ligging van deze gebieden en zij voor eenieder eenvoudig te raadplegen zijn. De methodiek voor bepaling van de geluidaandachtsgebieden zal in een technische regeling als onderdeel van de Omgevingsregeling worden voorgeschreven. Deze methodiek zal zodanig zijn dat de kans op overschrijding van de voorkeurswaarde buiten dit gebied gering is. De huidige geluidszones langs infrastructuur blijken in de praktijk namelijk in sommige situaties te klein.

Rond industrieterreinen heeft de geluidszone onder de Wet geluidhinder tevens de functie van toetsingskader voor besluitvorming. Die functie

wordt in het nieuwe stelsel overgenomen door de geluidproductieplafonds en zal dus niet terugkeren als onderdeel van het geluudaandachtsgebied.

Regels over de reconstructie keren in hun huidige vorm evenmin terug onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan zal moeten voorzien in toereikende regels op dit punt, bijvoorbeeld door daarin zo nodig een wijziging van een weg als vergunningplichtige omgevingsplanactiviteit aan te merken. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Tot slot kennen zowel hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer als de Wet geluidhinder de verplichting om geluidwerende maatregelen te treffen als de geluidbelasting in de geluidgevoelige ruimten van een geluidgevoelig gebouw boven een bepaalde waarde uitstijgt. De procedure voor het treffen van geluidwerende maatregelen – waarin onder meer is voorzien in het verkrijgen van toestemming van de rechthebbende van het gebouw voor het aanbrengen van de geluidwerende maatregelen – is uitgewerkt in het Besluit geluidhinder en het Besluit geluid milieubeheer en kent nu zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke elementen. Dit wetsvoorstel voorziet in een bijzondere bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat tot het bij besluit vaststellen van maatregelen ter beperking van het geluid in gebouwen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Voor de uitoefening van deze bevoegdheid zullen instructieregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen. De besluiten voor het treffen van geluidwerende maatregelen zullen inhoudelijk niet wezenlijk verschillen van de huidige besluiten maar zullen procedureel wel uitsluitend bestuursrechtelijk worden vormgegeven.

2.5 Afstemming op andere wijzigingen van de Omgevingswet

Dit wetsvoorstel wijzigt de Omgevingswet zoals die is gepubliceerd in Staatsblad 2016, 156. In dit wetsvoorstel is al rekening gehouden met de wijzigingen die in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet bodem Omgevingswet zijn voorzien. De Omgevingswet zal verder nog worden gewijzigd door de andere voorziene Aanvullingswetten (natuur en grondeigendom). In dit wetsvoorstel is nog geen rekening gehouden met die andere wijzigingsvoorstellen. Het kan daardoor voorkomen dat nieuw in te voegen artikelen of onderdelen hetzelfde nummer krijgen. Op dit moment valt de volgorde van totstandkoming van de verschillende wetsvoorstellen nog niet te bepalen. In een latere fase zullen de wetsvoorstellen wetstechnisch op elkaar worden afgestemd. Ook zullen daarin zo nodig samenloopbepalingen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de wijzigingen op een correcte manier in de Omgevingswet worden opgenomen.

3. DE GELUIDREGELS BINNEN HET SYSTEEM VAN DE OMGEVINGSWET

3.1 De strekking van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel bevat regels over het geluid afkomstig van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Regels voor deze geluidbronnen zijn tot dusver gesteld in en op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voor rijksinfrastructuur en in en op grond van de Wet geluidhinder voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Ook regels voor de geluidbelasting van nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten zijn tot dusverre in de Wet geluidhinder opgenomen.

Met dit wetsvoorstel wordt de regelgeving voor geluid afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen geïncorporeerd in de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de regelgeving van de Wet geluidhinder voor nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties. De regels worden daarbij in overeenstemming gebracht met de opbouw en de doelen van die wet. Tegelijkertijd worden de regels over decentrale taken en bevoegdheden herzien. Doel daarvan is om ook voor decentrale wegen, lokale spoorwegen en industrieterreinen te komen tot een effectiever en transparanter systeem voor de beheersing van het geluid afkomstig van die geluidbronnen. Voor de rijksinfrastructuur gelden al sinds 2012 geluidproductieplafonds.

De geluidinhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd als onderdeel van het Swung-traject en kunnen als volgt worden samengevat:

- het voorkomen van een onbeheerste groei van de geluidbelasting op en in geluidgevoelige gebouwen en locaties,
- het reduceren van geluidbelastingen op en in geluidgevoelige gebouwen en locaties die blootstaan aan zeer hoge geluidbelastingen,
- het bevorderen van bronmaatregelen,
- het scheppen van een beter toegankelijk en minder complex geheel van regels,
- het beperken van de lasten bij de uitvoering van de regels.

Om die doelstellingen te bereiken, wordt de beheersing van geluid onder de Omgevingswet op verschillende manieren gereguleerd. Enerzijds worden regels gesteld over de geluidproductie van de belangrijkste geluidbronnen, zijnde wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Anderzijds worden regels gesteld over de toelaatbare geluidbelasting van nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties in de omgeving van die geluidbronnen, zoals woningen, scholen, kinderdagverblijven en bepaalde medische instellingen.

De Omgevingswet kent al instrumenten die onder andere kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluid, zoals het omgevingsplan en het projectbesluit. Dit wetsvoorstel wijzigt afdeling 2.3 van de Omgevingswet in die zin dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld en vult de wet verder aan met onder meer regels over taken van bestuursorganen en regels over monitoring. Daarmee zorgt dit wetsvoorstel ervoor dat de Omgevingswet de benodigde grondslagen bevat voor de verdere uitwerking van de geluidregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarmee de geluidregels worden toegevoegd aan de verschillende algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet. Het zwaartepunt zal liggen bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Binnen het nieuwe stelsel van de Omgevingswet worden de hoofdlijnen op wetsniveau verankerd. De inhoudelijke normstelling en de wijze van toepassing daarvan wordt vastgelegd op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Dit wetsvoorstel volgt dat stramien. In dit wetsvoorstel wordt volstaan met een beperkt aantal aanvullingen van de Omgevingswet. Deze worden toegelicht in de navolgende paragrafen van dit hoofdstuk. Daarnaast komen enkele onderwerpen aan de orde in hoofdstuk 5 (Invoerings- en overgangsrecht). Dit betreft bijvoorbeeld de reductie van hoge geluidbelastingen (sanering).

Voor een goed begrip is het van belang dat het nieuwe stelsel als geheel samenhangend wordt toegelicht. Daarom bevat deze memorie van toelichting ook een beschrijving van de contouren van de uitvoeringsregelgeving zoals die op dit moment wordt voorzien. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van deze memorie van toelichting.

3.2 De toedeling van taken

Organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in algemene zin

De memorie van toelichting bij de Omgevingswet bevat een uitvoerige beschrijving van de organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.¹⁴

De algemene zorg voor de fysieke leefomgeving ligt in de Omgevingswet primair bij de gemeenten. Hiervoor geldt het uitgangspunt «decentraal, tenzij» dat in artikel 2.3 van de Omgevingswet is verankerd. Uiteraard zijn er ook nationale en provinciale belangen en aangelegenheden. De doorwerking van het nationale of provinciale beleid voor de leefomgeving kan via instructieregels of instructies plaats vinden.

In de tweede plaats is er de zorg voor specifieke onderdelen van de fysieke leefomgeving. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij infrastructuur, watersystemen en natuur, waarbij vaak het grondgebied van meerdere gemeenten en soms meerdere provincies is betrokken. Daarbij is primair één bestuursorgaan verantwoordelijk en vervult dit de bestuurlijke taken die gemoed zijn met de zorg voor dat onderdeel.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij deze organisatie van de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving.

Toedeling van specifieke taken

Afdeling 2.4 van de Omgevingswet deelt enkele specifieke taken toe aan te onderscheiden bestuursniveaus of hun bestuursorganen. Het gaat hier in het bijzonder om de afbakening van taken tussen het functioneel en algemeen bestuur en om de toedeling van enkele specifieke taken, die niet zonder meer uit de algemene verantwoordelijkheid van de gemeenten, de waterschappen, de provincies of het Rijk zijn af te leiden.

De in dit wetsvoorstel toe te voegen taken betreffen het beheersen van het geluid dat afkomstig is van wegen die in beheer zijn bij gemeente, waterschap, provincie en Rijk, van lokale spoorwegen en hoofdspoorwegen¹⁵, en van industrieterreinen. De taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van rijkswegen en hoofdspoorwegen is in dit wetsvoorstel belegd bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In lijn daarmee berust de taak tot het beheersen van het geluid dat afkomstig is van provinciale wegen bij het provinciebestuur en van gemeentewegen of industrieterreinen bij het gemeentebestuur, en van waterschapswegen bij het waterschapsbestuur.

Voor lokale spoorwegen ligt de situatie iets gecompliceerder. Dat wordt hieronder toegelicht. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid dat het provinciebestuur de besluitvorming over geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen op verzoek van de gemeente overneemt. Ook dat wordt hieronder toegelicht.

Voor besluitvorming over woningbouwplannen of andere ontwikkelingen in de nabijheid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen berust de taak tot het beschermen van de gezondheid tegen onder andere geluid bij

¹⁴ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.6 en 2.7, en meer uitgewerkt hoofdstuk 4, de subparagrafen 4.2.2 en 4.2.3.

¹⁵ Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer blijven ook nu de zogenaamde bijzondere spoorwegen (bijvoorbeeld museumspoorlijnen) buiten beschouwing vanwege het ontbreken van relevante geluideffecten voor de omgeving.

de gemeente. Die verantwoordelijkheid is in algemene zin al belegd in de Omgevingswet.

Lokale spoorwegen

Het beheer van lokale spoorwegen¹⁶ is op grond van de Wet lokaal spoor opgedragen aan gedeputeerde staten, met uitzondering van de lokale spoorwegen die worden beheerd door de twee vervoerregio's – Amsterdam en Rotterdam/Den Haag – die op grond van de Wet personenvervoer 2000 zijn ingesteld. Bezien is of het voor de hand ligt eenzelfde onderscheid te maken bij de toedeling van bevoegdheden voor het geluid afkomstig van lokale spoorwegen. Complicerende factor daarbij is het feit dat tot beide categorieën lokale spoorwegen zeer uiteenlopende typen spoorlijnen behoren en dat ook de ligging van lokale spoorwegen in hun bredere ruimtelijke omgeving heel verschillend kan zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld tramlijnen, sneltramlijnen, metrolijnen en RandstadRail en daarnaast zijn er concrete plannen voor enkele verbindingen van «zwaar» spoor, die qua infrastructuur en materieel vergelijkbaar zijn met hoofdspoorwegen maar beheerd zullen worden door de provincie. In wisselende mate liggen de lokale spoorwegen ingebed in of langs wegen in een meer of minder stedelijke omgeving, variërend van de tram die de Haagse binnenstad doorkruist over sporen die in de rijbaan van de gemeenteweg liggen tot de RandstadRail die tussen Nootdorp en Berkel en Rodenrijs op enkele delen van het tracé helemaal vrij ligt.

Met name voor de lokale spoorwegen die sterk verweven of gebundeld zijn met de lokale weginfrastructuur ligt het niet voor de hand om de beoordeling van het geluid van die spoorwegen geïsoleerd te bezien van het geluid afkomstig van de weg waarin of waarlangs zij liggen. Omwonenden ervaren in die situaties immers het geluid van – in hun ogen – één bundel stedelijke infrastructuur en niet van een weg en een lokale spoorweg afzonderlijk. Dat geldt in nog sterkere mate waar de lokale spoorweg ook wordt gebruikt door wegverkeer, wel of niet beperkt tot bussen of taxi's. Tegelijk ligt het voor de «zware» spoorlijnen die bij enkele provincies in voorbereiding zijn, niet voor de hand om het geluid daarvan te reguleren op dezelfde manier als dat bij gemeentelijke wegen gebeurt. Zoals gezegd is dat type lokale spoorweg naar zijn aard sterk vergelijkbaar met een hoofdspoorweg, waarvoor de systematiek met geluidproductieplafonds geldt. Ook ligt een provinciale verantwoordelijkheid in die gevallen meer voor de hand dan een gemeentelijke.

Tegen de geschetste achtergrond is ervoor gekozen om het provinciebestuur de mogelijkheid te bieden in daarvoor geëigende omstandigheden zelf de geluidregulering van een door die provincie beheerde lokale spoorweg ter hand te nemen door daarvoor – net als voor provinciale wegen – geluidproductieplafonds vast te stellen. Daarvoor wijst de provincie de lokale spoorweg in kwestie aan op grond van het voorgestelde artikel 2.13a, eerste lid. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden instructieregels uitgewerkt waaraan zo'n aanwijzing moet voldoen. Met deze instructieregels zal worden geborgd dat deze mogelijkheid alleen wordt toegepast op (delen van) lokale spoorwegen die zich daar naar hun aard en ligging voor lenen.

¹⁶ Lokale spoorwegen zijn als zodanig aangewezen in het Besluit van 25 november 2013 tot aanwijzing van lokale spoorwegen (Stb. 2013, 529, nadien gewijzigd bij Besluit van 17 februari 2017, Stb. 2017, 73). Het betreft alle stadstramwegen, interlokale tramwegen, RandstadRail-lijnen en metrolijnen.

Met welk stelsel en door welke bestuurslaag het geluid van een lokale spoorweg ook gereguleerd zal worden, het is vanzelfsprekend dat in alle gevallen de benodigde interbestuurlijke afstemming plaatsvindt op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

Industrieterreinen

De Omgevingswet huldigt het beginsel «decentraal, tenzij». Als een overheidstaak echter niet doelmatig en doeltreffend door een bepaalde bestuurslaag kan worden uitgeoefend, en instructieregels en instructies ook niet toereikend zijn, kan een overheidstaak bij een andere bestuurslaag worden belegd.

In dit wetsvoorstel is het mogelijk gemaakt dat de gemeente de provincie verzoekt om de geluidproductieplafonds rondom een bepaald industrieterrein vast te stellen als dat doelmatiger wordt geacht. In de regel wordt het geluid dat afkomstig is van industrieterreinen gereguleerd door gemeenten. Er doen zich echter situaties voor waarin het meer voor de hand ligt dat de provincie deze taak op zich neemt. Dit kan het geval zijn bij industrieterreinen met een economische functie die de gemeente of de gemeenten waarin het terrein is gevestigd duidelijk overstijgt, bijvoorbeeld bij grote industriële complexen.

Verwacht mag worden dat, voordat de bevoegdheid tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt overgenomen van de gemeente, de provincie eerst nagaat of kan worden volstaan met een instructie op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet. Dit past binnen het uitgangspunt «decentraal, tenzij».

Nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties

In het kader van de Omgevingswet is al uitgebreid ingegaan op de zorg van de gemeenten voor de fysieke leefomgeving. De gemeenten spelen een centrale rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving: ze zorgen voor de openbare ruimte, ze zorgen ervoor dat de schaarse ruimte efficiënt wordt verdeeld gelet op de maatschappelijke behoeften en zijn het bevoegd gezag voor veruit de meeste activiteiten van burgers en bedrijven. De gemeenten spelen ook de hoofdrol bij nieuw te realiseren geluidgevoelige gebouwen en locaties. Deze taak ligt al besloten in de Omgevingswet en hoeft daarom niet met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet te worden toegevoegd.

3.3 Geluidproductieplafonds in de Omgevingswet

Introductie van het geluidproductieplafond

Met hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de figuur «geluidproductieplafond» geïntroduceerd als instrument om de geluidproductie afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen te begrenzen. Een geluidproductieplafond geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op korte afstand van de geluidbron. Het cordon van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving.

Bij de inpassing van de geluidregels in het stelsel van de Omgevingswet is er voor gekozen de geluidproductieplafonds vorm te geven als omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door

activiteiten vastleggen. De Omgevingswet zelf verbindt twee gevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde: de omgevingswaarde moet worden gemonitord en bij overschrijding of dreigende overschrijding moet een programma worden vastgesteld dat erop is gericht om de omgevingswaarde (weer) te halen. Omgevingswaarden worden bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld.

In twee opzichten past de omgevingswaarde niet helemaal bij de functionaliteiten van het geluidproductieplafond zoals deze vorm hebben gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer: bij een overschrijding van een geluidproductieplafond dient deze ongedaan te worden gemaakt en geldt geen programmaplicht en bij een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond is inspraak mogelijk en staat bezwaar en beroep open.

Deze functionaliteiten dienen behouden te blijven. Per referentiepunt wordt één specifiek geluidproductieplafond vastgesteld en een wegvak of spoorbaanvak kent, afhankelijk van de lengte, een groot aantal referentiepunten. Er is dus sprake van een groot aantal geluidproductieplafonds. Daarnaast moet het mogelijk zijn een wijziging van de hoogte van geluidproductieplafonds op relatief eenvoudige wijze te realiseren. Bovendien kent hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid dat in bijzondere gevallen ontheffing of vrijstelling kan worden verleend van de plicht om een geluidproductieplafond na te leven. De hier geschetste karakteristieken van het geluidproductieplafond passen niet goed bij omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening worden vastgesteld. Vaststelling van geluidproductieplafonds bij algemene maatregel van bestuur zou een grote procedurele belasting betekenen en ertoe leiden dat de actualiteit van de productieplafonds niet kan worden gewaarborgd.

Tot slot biedt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer inspraak en rechtsbescherming bij de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond. Onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de beslissing over de vaststelling of wijziging van een geluidproductieplafond aan te merken als een beschikking en heeft die beslissing dus het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een dergelijke beslissing stelt de maximaal toegestane geluidproductie vast op een fictief punt of wijzigt deze en is gericht op rechtsgevolg. Behalve voor de (spoor)wegbeheerder heeft een dergelijk besluit immers ook consequenties voor omwonenden. Ook deze functionaliteiten van het geluidproductieplafond dienen behouden te blijven en moeten dus beleidsneutraal opgaan in het stelsel van de Omgevingswet.

Gelet op de voornoemde functionaliteiten van het geluidproductieplafond is ervoor gekozen om de omgevingswaarde voor wat betreft de regulering van geluid enigszins anders in te richten. Daarvoor wordt in de eerste plaats geregeld dat provinciale staten en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden bij besluit kunnen vaststellen, in plaats van bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Daarmee samenhangend wordt artikel 2.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat de aard van de verplichting die uit de omgevingswaarde voortvloeit en de termijn waarbinnen aan de plicht moet worden voldaan bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in plaats van bij de vaststelling van de omgevingswaarde zelf. Deze wijziging zorgt ervoor dat het Rijk generieke regels kan stellen over de werking van geluidproductieplafonds. In de tweede plaats wordt een aantal verplichte omgevingswaarden geïntroduceerd.

Tot slot wordt de plicht om een programma vast te stellen bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde genuanceerd. Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. Dit zal de hoofdregel zijn bij geluidproductieplafonds.

Voor welke geluidbronnen?

In de eerste fase van het beleidsvernieuwingstraject Swung (Swung-1) is in 2012 een nieuwe systematiek met geluidproductieplafonds ingevoerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. De regels hiervoor zijn nu nog vastgelegd in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. In de tweede fase (Swung-2) is in nauwe samenwerking met IPO, UvW, VNG en VNO-NCW beoordeeld of het mogelijk zou zijn om geluidproductieplafonds ook te introduceren voor alle decentrale infrastructuur en voor industrieterreinen¹⁷, dus voor de geluidbronnen die nu nog via de Wet geluidhinder worden gereguleerd. Deze keuze is ook verwoord en onderbouwd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2013 en nogmaals bevestigd in de kamerbrief van 7 oktober 2015.¹⁸

Het systeem van geluidproductieplafonds geeft duidelijkheid aan omwonenden en aan de beheerders van de geluidbronnen. Er kunnen eenvoudig wijzigingen aan de infrastructuur worden doorgevoerd, zolang daarbij binnen de grenzen van de geldende geluidproductieplafonds wordt gebleven. Voor provinciale wegen en industrieterreinen is dit systeem goed toepasbaar.

In bovengenoemde brieven is onderbouwd dat het openbare net van wegen in beheer bij gemeenten en lokale spoorwegen zo fijnmazig en zo verweven is met de bebouwde omgeving dat het beschreven stelsel van geluidproductieplafonds daarvoor niet goed bruikbaar is. Nader onderzoek heeft uitgewezen dat het vaststellen van geluidproductieplafonds ook voor waterschapswegen onevenredig complex zou worden. Naar aanleiding van deze conclusie is voor gemeentelijke wegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen een alternatief ontwikkeld. Een beeld daarvan wordt gegeven in hoofdstuk 4. In de voorgestelde aanvulling van de artikelen 2.10 en 2.15 en de voorgestelde nieuwe artikelen 2.11a, 2.12a en 2.13a van de Omgevingswet wordt de inbouw van de geluidproductieplafonds in de Omgevingswet geregeld voor rijkswegen, hoofdspoorwegen, provinciale wegen en industrieterreinen.

Het bestuursorgaan dat de geluidproductieplafonds voor provinciale wegen zal vaststellen, is provinciale staten. Het voorgestelde tweede lid van artikel 2.13a maakt delegatie hiervan aan gedeputeerde staten mogelijk. Geluidproductieplafonds voor industrieterreinen worden door de gemeenteraad vastgesteld als onderdeel van het omgevingsplan. In lijn met de wijze van besluitvorming over omgevingsplannen kan de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. Een en ander is in overeenstemming met de taaktoedeling in de artikelen 2.16 tot en met 2.19 van de Omgevingswet die al in paragraaf 3.2 is toegelicht.

¹⁷ Onder «industrieterreinen» worden in dit verband bedrijventerreinen verstaan waarop zogenaamde «grote lawaaimakers» gevestigd kunnen worden en die om die reden ook al onder het zoneringsstelsel van de Wet geluidhinder vallen. Het betreft naar schatting ongeveer 10% van alle bedrijventerreinen in ons land.

¹⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52, resp. Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Op grond van de huidige Wet geluidhinder kunnen provinciebesturen thans de geluidbesluitvorming aan zich trekken voor industrieterreinen van regionaal belang die bij provinciale verordening als zodanig zijn aangewezen. Daarnaast heeft het Rijk een rol bij industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (ook) in gebruik zijn voor defensie.

Onder de Omgevingswet krijgen de provincies de mogelijkheid om instructies te geven aan de gemeenteraad en het waterschapsbestuur. Het Rijk heeft in algemene zin de mogelijkheid om aan het gemeentebestuur instructies te geven die in acht genomen moeten worden bij de vaststelling van een omgevingsplan. Dit biedt ook de mogelijkheid om instructies te geven voor de vaststelling van geluidproductieplafonds voor de industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (ook) in gebruik zijn voor defensie. Voor situaties waarin provinciale staten de geluidproductieplafonds voor die industrieterreinen vaststellen, wordt aanvullend een instructiemogelijkheid gecreëerd door het tweede lid van artikel 2.34 van de Omgevingswet aan te vullen. Daarnaast verplicht het voorgestelde artikel 2.29a ertoe hiervoor ook instructieregels op te nemen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid. Deze instructieregels zullen onder andere betrekking hebben op de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds.

3.4 Monitoring en verslaglegging

Feitelijke informatie over de fysieke leefomgeving vormt een belangrijke basis voor de beleidsontwikkeling en besluitvorming door overheden en de monitoring van die feitelijke toestand is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. Monitoring voor de beleidscyclus is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd voor het beoordelen of de doelstellingen of (internationaalrechtelijke) verplichtingen gerealiseerd zijn of worden. De Omgevingswet bevat in artikel 20.1 al een monitoringplicht voor elke vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde.

Voor elk vastgesteld geluidproductieplafond als omgevingswaarde geldt de plicht om via monitoring bij te houden en te beoordelen of dat plafond dreigt te worden (of wordt) overschreden. De monitoringplicht zal ook gelden voor de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen waarvoor geen geluidproductieplafonds worden vastgesteld. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal daarvoor het geluid afkomstig van deze (spoor)wegen worden aangewezen als parameter die door monitoring wordt bewaakt.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zal in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden uitgewerkt en de technische regels hiervoor in een ministeriële regeling. De geluidproductieplafonds worden beleidsneutraal overgezet naar het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Voor de methode van monitoring van de parameter die geldt voor de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen wordt verwezen naar paragraaf 4.5. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal voor elke relevante geluidbron eveneens het bestuursorgaan of de andere instantie worden aangewezen die met de monitoring is belast. In de regel zal dat de beheerder van die geluidbron zijn.

De instantie die is belast met de uitvoering van de monitoring van geluidproductieplafonds zorgt ook voor de verslaglegging van de resultaten. In de uitvoeringsregelgeving kunnen regels worden gesteld

over de verslaglegging (vijfde en zesde lid van artikel 20.14) Deze bepaling komt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in de plaats van de huidige verslagplicht van artikel 11.22 van de Wet milieubeheer.

3.5 Toegang tot gegevens

Onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zijn gegevens over geldende geluidproductieplafonds opgenomen in een daarvoor ingesteld geluidregister. Dit geluidregister is elektronisch toegankelijk voor eenieder. Het bevat in elk geval de volgende gegevens over de geldende geluidproductieplafonds: de meest recente besluiten tot vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds, de ligging van de referentiepunten, de brongegevens die behoren bij de geldende plafonds en de eventueel van toepassing zijnde vrijstellingen of ontheffingen. Deze gegevens worden ook door derden gebruikt als basis voor akoestische onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van (spoor)wegen of industrieterreinen met geluidproductieplafonds. Door de registratie in het geluidregister wordt de kenbaarheid van de relevante gegevens voor eenieder gewaarborgd.

Het geluidregister wordt via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voortgezet in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De Omgevingswet zet in op verdere digitalisering en samenvoeging van de informatievoorziening richting de burger. Daartoe introduceert de Omgevingswet een digitaal stelsel met informatie over de fysieke leefomgeving.¹⁹ Nader zal worden gezien in hoeverre en op welke termijn het geluidregister kan worden geïntegreerd in of gekoppeld aan dit digitale stelsel.

Informatie over de geluidemissie die afkomstig is van infrastructuur waarvoor geen geluidproductieplafonds zullen worden ingesteld (de gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen), zal deels zijn terug te vinden in de monitoringsrapportages en deels in de toelichting of onderbouwing bij het omgevingsplan.

4. CONTOUREN VAN DE UITVOERINGSREGELGEVING

4.1 Inleiding

Net als de huidige wet- en regelgeving voor geluid zullen ook de nieuwe regels voor geluid onder de Omgevingswet een tweezijdige werking hebben om de bescherming tegen geluidbelasting vorm te geven. Op hoofdlijnen werken die regels enerzijds bij de aanleg of aanpassing van een geluidbron – (spoor)weg of industrieterrein – en anderzijds bij het mogelijk maken van nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties nabij een geluidbron. Veel geluidregels worden toegepast bij de voorbereiding van het besluit waarmee de ontwikkeling in kwestie mogelijk wordt gemaakt of wordt vastgelegd. Onder de Omgevingswet kan dat het omgevingsplan zijn, maar bijvoorbeeld ook een projectbesluit bij aanleg of aanpassing van een rijksweg of een verkeersbesluit voor een gemeenteweg als dat leidt tot een aanzienlijke toename van de geluidbelastingen langs die weg.

Dit alles zal worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Vooruitlopend daarop worden in dit hoofdstuk de contouren geschetst van die uitvoeringsregelgeving.

¹⁹ Met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt dit digitale stelsel aangeduid als het Digitale Stelsel Omgevingswet (wijziging van artikel 20.20 Omgevingswet), zie Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 2.

4.2 Normenkader en toepassing

De nieuwe geluidregels omvatten een normenkader met instructieregels voor de beoordeling van het aspect «geluid» binnen een integrale bestuurlijke afweging, bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van een omgevingsplan of een projectbesluit. Dat normenkader zal gevormd worden door een drietal typen landelijke waarden: een voorkeurswaarde, een maximale waarde en een binnenwaarde. In lijn met paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen deze waarden als standaardwaarde (voorkeurswaarde) respectievelijk twee grenswaarden (maximale waarde en binnenwaarde) worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Schematisch kan de onderlinge verhouding tussen de verschillende waarden als volgt worden weergegeven:



De voorkeurswaarde (VKW) – die wordt toegepast aan de buitenzijde (op de gevel) van een geluidgevoelig gebouw – vormt de ondergrens van het systeem. Onder deze waarde kan nog altijd sprake zijn van hinder, maar is de situatie gezondheidskundig toereikend. Daarom is onder de voorkeurswaarde geen nader akoestisch onderzoek nodig.

Gelet op het gezondheidsbelang is het streven er primair op gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In situaties waarin die voorkeurswaarde al wordt overschreden vanwege een al bestaande geluidbron met geluidproductieplafonds, wordt niet aan de voorkeurswaarde getoetst, maar aan de al aanvaarde geluidbelasting bij volledig benutte geluidproductieplafonds. Dan wordt getoetst of de geluidbelasting niet toeneemt ten opzichte van de belasting die op grond van de al geldende geluidproductieplafonds mogelijk was. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.4.

Omdat de voorkeurswaarde niet altijd haalbaar is of een toename van de geluidbelasting niet altijd kan worden voorkomen, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij hogere geluidbelastingen een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij ook in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede onderbouwing een hogere geluidbelasting op de gevel van een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar worden geoordeeld. Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door een landelijk geldende maximale waarde (MW). Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden of de geluidbelasting toeneemt, aanvullend de binnenwaarde (BW) die wordt toegepast binnen een geluidgevoelig gebouw. Als grenswaarde vormt de binnenwaarde bij hogere geluidbelastingen een extra waarborg om ervoor te zorgen dat

bewoners ook bij hogere geluidbelastingen buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en Wet milieubeheer, maar het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, wordt sterk gestroomlijnd en verminderd. In samenspraak met IPO, UvW, VNG en VNO-NCW en na verwerking van de reacties op de internetconsultatie leidt dit tot onderstaande normentabel. Deze wijkt enigszins af van de tabel die was opgenomen in de brief van 7 oktober 2015 aan de Tweede Kamer over de verschillende aanvullingswetten.²⁰ De belangrijkste wijziging is het afzien van een onderscheid op grond van de «bebouwde kom». Daarnaast is voor provinciale wegen alsnog een verschil van 5 dB gecreëerd in de maximale waarden voor de bron respectievelijk de omgeving, waarmee de normering voor provinciale wegen beter in lijn wordt gebracht met die voor de andere geluidbronnen met geluidproductieplafonds. De voorgestelde aanpassingen komen voort uit de internetconsultatie. Deze voorstellen maken de normering nog consistent, eenvoudiger en effectiever. De daadwerkelijke juridische verankering van de normering zal plaatsvinden via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, die in samenspraak met genoemde organisaties vorm zal krijgen.

Geluidbronsort	Voorkeurswaarde	Maximale waarde		Binnenwaarde*
		nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties	aanleg of aanpassing bron	
rijkswegen en provinciale wegen (GPP-bronnen)	50	60	65	33, 36 of 41
gemeentewegen en waterschapswegen (niet-GPP-bronnen)	53	70	70	
spoorwegen (niet zijnde onderdeel van een weg)	55	65	70	
industrie-terreinen	Lden	50	60	
	Lnight	40	50	

* Hierbij geldt 33 dB voor de realisatie van nieuwe woningen (zie het Besluit bouwwerken leefomgeving).

De verschillen in normstelling tussen spoorverkeer, wegverkeer en industrie zijn grotendeels gebaseerd op de verschillen in hinderbeleving die ook aan de normering in en onder de Wet geluidhinder ten grondslag lagen. Voor wegverkeer geldt daarnaast een soepeler stelsel voor wegen die onder het systeem van de basisgeluidemissie komen te vallen dan voor wegen waarop het stelsel met geluidproductieplafonds van toepassing is. Dat is gedaan om stedelijke ontwikkelingen niet te blokkeren. Bovendien is het verdedigbaar om de gemeente een grotere beleidsruimte te bieden tussen de voorkeurswaarde en maximale waarde. De gemeente is immers verantwoordelijk voor zowel het wegbeheer als voor verantwoorde ruimtelijke ontwikkelingen. Met deze combinatie en voldoende beleidsruimte is de gemeente goed in staat om met lokaal maatwerk en slimme oplossingen een goede leefomgeving en een goede bereikbaarheid te realiseren.

²⁰ Kamerstukken II 2015/16, 28 663, nr. 64.

Provinciale wegen en rijkswegen hebben een strengere normering. Deze wegen hebben over het algemeen ook een ander karakter dan de gemeentelijke en waterschapswegen. Het betreft veelal drukke verbindingen met een regionale of nationale functie. Ze liggen meestal enigszins gescheiden van de directe leefomgeving van mensen. Daarom zijn in meer situaties goede maatregelen mogelijk om geluidbelastingen te beperken. Het gaat dan bijvoorbeeld om geluidschermen en -wallen, stille wegdekken en het houden van afstand. Bovendien zijn er aanwijzingen dat geluid van het wegverkeer op wegen in een stedelijke omgeving als minder hinderlijk wordt ervaren dan geluid van drukke doorgaande wegen die buiten de stad liggen, zoals autowegen en autosnelwegen.²¹ Gezamenlijk leidt het voorgaande tot strengere normen voor provinciale wegen en rijkswegen dan voor gemeentelijke en waterschapswegen.

Er zijn wel situaties met provinciale wegen denkbaar waarin de weg meer het karakter van een gemeenteweg heeft. Dit betreft dan provinciale wegen die binnen de bebouwde kom liggen. Speciaal hiervoor wordt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in een uitzonderingsbepaling voorzien waarmee in bijzondere omstandigheden geluidbelastingen tot 5 dB boven de maximale waarde toegestaan kunnen worden.

In algemene zin is er voor met geluidproductieplafonds gereguleerde bronnen bewust een verschil aangebracht tussen de maximale waarde voor het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen enerzijds en de maximale waarde voor vaststelling (inclusief wijziging) van geluidproductieplafonds anderzijds. Hiermee wordt voorkomen dat met het toelaten van een geluidgevoelig gebouw een geluidbron direct «op slot» gezet kan worden. Als een gemeente bij gelijke maximale waarden geluidgevoelige gebouwen zou toelaten met een geluidbelasting die gelijk is aan die maximale waarde, dan wordt iedere toekomstige ontwikkeling van de geluidbron die gepaard gaat met enige toename van de geluidbelasting, op voorhand onmogelijk gemaakt. In de praktijk zijn de keuzemogelijkheden bij de toelating en locatiekeuze van geluidgevoelige gebouwen en locaties echter veelal groter dan de keuzemogelijkheden om een bestaande geluidbron aan te passen of te verplaatsen.

De normen voor de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw zijn gebaseerd op de huidige normen van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (rijksinfrastructuur) en de Wet geluidhinder (decentrale infrastructuur en industrieterreinen). Voor de rijksinfrastructuur blijven de binnenwaarden hetzelfde. Ten aanzien van de binnenwaarden voor de decentrale infrastructuur en industrieterreinen zijn wel aanpassingen doorgevoerd, dit in verband met het vervallen van het hogere waardebesluit, het gelijk trekken van de systematiek met de rijksinfrastructuur, het opheffen van verschillen tussen weg en spoor en het opheffen van afwijkende regels bij sanering. Deze aanpassingen leiden er toe dat in het nieuwe stelsel twee normen zullen gelden voor de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw: een waarde van 36 dB en een waarde van 41 dB. Bij overschrijding van de binnenwaarde geldt dat de geluidbelasting moet worden teruggebracht tot 3 dB onder de norm.

²¹ Zie: «Response functions for environmental noise in residential areas», TNO, 1992. Dit verschil in hinderlijkheid werd later niet meer zo duidelijk aangetoond – zie «Exposure response functions for transportation noise», JASA, 1998 – en is derhalve niet verwerkt in de cumulatiemethode van het Nederlandse Reken- en Meetvoorschrift. Recent is wel weer een verschil in hinderlijkheid gevonden in een wetenschappelijke studie in Denemarken: zie hiervoor «Noise annoyance from urban roads and motorways», *Internoise*, 2016.

De waarde van 36 dB geldt in beginsel voor alle geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven na 1 januari 1982 en die niet door wijziging van de gebruiksfunctie geluidgevoelig zijn geworden. Dit sluit aan bij de eisen aan de geluidbelasting binnen een geluidgevoelig gebouw die sinds 1982 gelden vanuit de bouwregelgeving. De waarde van 36 dB, in combinatie met de verplichting om bij overschrijding ervan de geluidbelasting terug te brengen tot 3 dB onder deze waarde, leidt tot het realiseren van een geluidbelasting van 33 dB. Deze 33 dB komt overeen met de eisen uit de bouwregelgeving voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen.

De waarde van 36 dB geldt ook voor geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 en waarbij:

- de geluidbelasting afkomstig is van rijkswegen of hoofdspoorwegen die zijn aangelegd onder de geluidregels van de Wet geluidhinder of hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, of
- de geluidbelasting afkomstig is van industrieterreinen, provinciale wegen, gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen en het gebouw niet in aanmerking komt of is gekomen voor sanering.

De norm van 41 dB geldt voor:

- geluidgevoelige gebouwen die door transformatie zijn ontstaan,
- geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 die in aanmerking komen of zijn gekomen voor sanering, en
- geluidgevoelige gebouwen waarvoor de bouwvergunning is afgegeven voor 1 januari 1982 en waarbij de geluidbelasting afkomstig is van rijkswegen of hoofdspoorwegen die aanwezig waren voordat de regels uit de Wet geluidhinder golden.

Aanvullend op de normering voor reguliere situaties kende de Wet geluidhinder enkele uitzonderingen met hogere maximale waarden voor besluitvorming over geluidgevoelige objecten in specifieke situaties, zoals voor vervangende nieuwbouw (stadsvernieuwing) en voor woningbouw nabij zeehavens. Onder de Omgevingswet worden deze uitzonderingsbepalingen omgevormd tot een meer gestroomlijnde regeling die meer afwegingsruimte biedt dan de reguliere normering (en die met andere woorden een zekere overschrijding van de reguliere maximale waarde mogelijk maakt). Deze uitzonderingen zijn nodig om bepaalde gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en verbeteringen niet te blokkeren. Daarbij wordt in feite al op voorhand het relatief zware woningbouw- en/of economische belang in die situaties onderkend. De leegstand van kantoren en andere gebouwen is een actueel thema dat hieraan wordt toegevoegd evenals de hiervoor genoemde situatie van een provinciale weg binnen de bebouwde kom.

Voor de verschillende categorieën gelden de volgende overwegingen:

- Vervangende nieuwbouw: woningen van slechte kwaliteit op locaties met een hoge geluidbelasting worden vervangen door nieuwe woningen die bouwkundig van betere kwaliteit zijn, zodat ondanks de hoge geluidbelasting buiten toch een aanzienlijk beter woon- en leefklimaat binnen de woningen ontstaat dan bij de oude woningen het geval was.
- Zeehavens: meer ruimte voor woningbouw nabij zeehavens, omdat de werkzaamheden, zoals containeroverslag, van zo'n aard en omvang zijn dat het nagenoeg onmogelijk is om geluidbeperkende maatregelen te treffen.
- Transformatie van kantoren en andere leegstaande gebouwen: hier is sprake van een nieuwe woonfunctie of andere geluidgevoelige functie in een bestaand gebouw, waardoor sturen op de locatiekeuze

– waarmee normaliter de geluidbelasting op de gevel van een nieuw gebouw te beïnvloeden is – niet meer mogelijk is. Omdat het bovendien vaak ingewikkeld en kostbaar is om de bestaande gevel bouwkundig aan te passen, zal voor deze categorie bovendien de binnenwaarde van 41 dB voor bestaande situaties gelden.

- Provinciale wegen binnen de bebouwde kom: voor bestaande geluidgevoelige gebouwen binnen het aandachtsgebied van het deel van een provinciale weg dat binnen de bebouwde kom ligt mag besloten worden geluidbelastingen tot ten hoogste 5 dB boven de maximale waarde toe te staan als dat redelijkerwijs niet te voorkomen is.

Naast deze specifieke situaties zullen ook andere bestaande mogelijkheden uit de huidige geluidwetgeving in deze regeling worden geïntegreerd, bijvoorbeeld bij de toepassing van bijzondere bouwkundige constructies (dove gevels, vliesgevels etc.).

Separaat daarvan zullen de huidige, meer generieke mogelijkheden uit de Crisis- en herstellwet en de interimwet stad-en-milieubenadering terugkeren om ook in andere uitzonderlijke, onvoorziene situaties waarin sprake is van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen een overschrijding van de maximale waarde toe te staan, wel of niet voor bepaalde tijd. Ook deze mogelijkheden worden in het stelsel van de Omgevingswet geïntegreerd, en datzelfde geldt voor de mogelijkheid van het overschrijdingsbesluit als bedoeld in artikel 11.49 van de Wet milieubeheer.

Gevolgen voor het beschermingsniveau

In vergelijking met de huidige regels moeten de nieuwe regels volgens het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijkwaardige bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidbelastingen als gevolg van weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.

Voor een goede beoordeling van het huidige en toekomstige beschermingsniveau moet niet alleen naar de getalswaarden van de normen worden gekeken, maar naar de oude en nieuwe systematiek in zijn totaliteit. Naast de getalswaarden gaat het immers ook om andere aspecten, zoals het moment van toetsing aan de normen, het vervallen van de aftrek van artikel 110g van de Wet geluidhinder en de wijze waarop het bevoegd gezag een afweging zal maken. Bovendien biedt het nieuwe stelsel een permanente bescherming die onder de Wet geluidhinder ontbreekt. Het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden zou het nieuwe stelsel geen recht doen.

Een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. Voor wegen onder het systeem met de basisgeluidemissie is gekozen voor een grote bandbreedte tussen de voorkeurswaarde en de maximale waarde. Dit lijkt weliswaar een verruiming van de huidige grenzen, maar de strekking ervan is een andere, namelijk om gelegenheid te bieden aan gemeenten voor een juiste lokale afweging, waarbij ook andere maatregelen kunnen worden ingezet dan standaard geluidschermen. Daar komt bij dat de verruiming met name buiten de bebouwde kom aan de orde is, terwijl de meeste woningbouw plaatsvindt binnen de bebouwde kom. Daarnaast zijn de meeste gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom rustige wegen waarbij de grotere beleidsruimte als gevolg van de lage geluidbelasting feitelijk niet gebruikt zal worden. Ook voor die wegen wordt dus landelijk gemiddeld geen achteruitgang van het geboden beschermingsniveau verwacht.

4.3 Geluidgevoelige gebouwen en aandachtsgebieden

Het normenkader voor geluid speelt alleen een rol in die situaties waarin de hiervoor beschreven geluidbronnen – wegen, spoorwegen en industrieterreinen – en geluidgevoelige gebouwen zich in elkaars nabijheid (gaan) bevinden. Om de toepassing van de geluidregels ook daadwerkelijk te beperken tot die situaties waarin dat relevant is, wordt in de uitvoeringsregelgeving om te beginnen limitatief bepaald wat geluidgevoelige gebouwen en locaties zijn. Net als in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gaat het hierbij om woningen, onderwijsinstellingen, bepaalde medische instellingen, kinderdagverblijven, standplaatsen voor woonwagens en ligplaatsen voor woonschepen.

Daarnaast vindt een afbakening plaats door geluidonderzoek voor genoemde geluidbronnen alleen voor te schrijven binnen de zogenaamde «aandachtsgebieden» van die bronnen. Zowel infrastructuur en industrieterreinen met geluidproductieplafonds als gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen zullen aandachtsgebieden krijgen, die het gebied beslaan waarbinnen een reële kans bestaat op overschrijding van de voorkeurswaarde. Ligging van een locatie binnen zo'n aandachtsgebied leidt niet rechtstreeks tot ruimtelijke beperkingen, maar duidt er wel op dat in principe akoestisch onderzoek, gevolgd door de in paragraaf 4.2 beschreven bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting op die locatie aan de orde is. De aandachtsgebieden zullen voor eenieder kenbaar zijn via het stelsel van digitale informatievoorziening onder de Omgevingswet.

De formele toetsing aan de geluidnormen en de eventuele bestuurlijke afweging vindt plaats in het kader van de besluitvorming die de realisering van een geluidgevoelig gebouw mogelijk maakt. Doorgaans zal het gaan om het toelaten van activiteiten of het aanduiden van een bepaalde functie aan een locatie in het omgevingsplan waarbinnen realisering van dat geluidgevoelige gebouw mogelijk is.

4.4 Situaties met geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet

Het stelsel van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is al sinds 1 juli 2012 van toepassing. Dit stelsel, nu opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, wordt met dit wetsvoorstel in essentie beleidsneutraal opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. Afdeling 2.3 (Omgevingswaarden) van de Omgevingswet wordt zodanig aangepast dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld. Ook bij de verdere uitwerking in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden enkele aanpassingen doorgevoerd in verband met de systematiek en de opbouw van de Omgevingswet, en worden zoals eerder aangegeven ook enkele verbeterpunten doorgevoerd die uit de praktijk naar voren zijn gekomen en die het werken met de geluidproductieplafonds kunnen vergemakkelijken.

Voor provinciale wegen en industrieterreinen wordt het stelsel van geluidproductieplafonds met de Omgevingswet voor het eerst ingevoerd. Op de wijze van (eerste) invoering wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

Als sprake is van een voornemen om een nieuwe geluidbron met geluidproductieplafonds te realiseren, dan dient dit voornemen te worden getoetst aan het normenkader. Concreet wordt getoetst hoeveel geluid de voorgenomen nieuwe geluidbron zal voortbrengen en tot welke geluidbelasting dat zal leiden op geluidgevoelige gebouwen in de omgeving van

die nieuwe bron. Die geluidbelasting wordt primair getoetst aan de voorkeurswaarde, of – als deze hoger is – aan de geluidbelasting bij de volledige benutting van geldende geluidproductieplafonds ten gevolge van een al aanwezige (spoor)weg. Als niet aan de hoogste van deze twee waarden wordt voldaan en er ook geen doelmatige geluidbeperkende maatregelen mogelijk zijn om daaraan alsnog te voldoen, dan kan het bestuursorgaan in kwestie een overschrijding van de voorkeurswaarde of de al aanvaarde geluidbelasting accepteren. Dat gebeurt met de bestuurlijke afweging die in paragraaf 4.2 is beschreven met de maximale waarde als bovengrens voor de te accepteren geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen. Gelet op de integrale afweging onder de Omgevingswet, kan ook een heroverweging van de locatiekeuze een onderdeel van de bestuurlijke afweging zijn. Het uiteindelijke resultaat van die integrale afweging, inclusief de bestuurlijke keuze om eventueel geluidbelastingen boven de voorkeurswaarde of de al aanvaarde geluidbelasting aanvaardbaar te achten, wordt vervolgens vastgelegd in de hoogte van de geluidproductieplafonds die als omgevingswaarden op de referentiepunten worden vastgesteld.

Gaat het om aanpassing van een bestaande geluidbron waarvoor al eerder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, dan wordt als eerste onderzocht of de voorgenomen aanpassing van de bron mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Leidt de voorgenomen aanpassing van de geluidbron niet tot overschrijding van de geldende geluidproductieplafonds en is er voor die aanpassing dus geen wijziging van die plafonds nodig, dan is een verdere akoestische toetsing niet nodig. De aanpassing is dan mogelijk binnen de geluidruimte die de geluidproductieplafonds al bieden.

Past de voorgenomen aanpassing niet binnen de geldende geluidproductieplafonds, dan dient wel een toetsing plaats te vinden. Om de voorgenomen aanpassing van de geluidbron mogelijk te maken, zullen in zo'n geval nieuwe geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Daarvoor wordt de geluidbelasting als gevolg van de aanpassing op omliggende geluidgevoelige gebouwen bepaald. Die geluidbelasting wordt getoetst aan de voorkeurswaarde of de waarde die volgt uit de bestaande geluidproductieplafonds. Als immers met de geldende geluidproductieplafonds al eerder een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde is geaccepteerd, is het niet reëel om bij latere besluitvorming over eventuele wijziging van die geluidproductieplafonds te verlangen dat alsnog aan de voorkeurswaarde wordt voldaan. Relevant is dan of de voorgenomen aanpassing leidt tot een toename van de geluidbelasting.

Deze werkwijze geldt tot slot ook voor zelfstandige besluiten tot wijziging van de geluidproductieplafonds die niet samengaan met een fysieke aanpassing van de geluidbron, bijvoorbeeld als gevolg van groei van het verkeer waardoor in de toekomst een geluidproductieplafond dreigt te worden overschreden.

Niet in alle gevallen zal het bevoegd gezag voor het omgevingsplan of projectbesluit dezelfde instantie of overheidslaag zijn als het bevoegd gezag voor de vaststelling of wijziging van de geluidproductieplafonds. Dan is nauwe samenwerking tussen de betrokken overheden van groot belang. Artikel 2.2 van de Omgevingswet bevat een algemeen geformuleerde plicht tot afstemming en samenwerking.

4.5 Situaties zonder geluidproductieplafonds onder de Omgevingswet

Voor waterschapswegen, gemeentelijke wegen en lokale spoorwegen worden geen geluidproductieplafonds vastgesteld. Voor de beheersing van het geluid dat afkomstig is van deze wegen en spoorwegen zal worden gewerkt met een ander systeem van toetsing vooraf bij de voorbereiding van grote wijzigingen van de infrastructuur of in de omgeving en monitoring achteraf: de zogenoemde basisgeluidemissie. De Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te stellen voor omgevingsplannen en om een andere parameter dan omgevingswaarden aan te wijzen voor de monitoring van onder meer de belasting door activiteiten in de fysieke leefomgeving. Er zal een parameter worden aangewezen voor de monitoring van het geluid afkomstig van de gemeentelijke wegen, de lokale spoorwegen en de waterschapswegen. Dat zal vorm krijgen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, waarin eveneens de methode van monitoring zal worden uitgewerkt. Die methode zal er in grote lijnen als volgt uitzien.

De gemeente bepaalt na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een niveau van basisgeluidemissie op basis van de werkelijke geluidemissie van de gemeentelijke wegen en de lokale spoorwegen in het referentiejaar (zie hiervoor paragraaf 5.1). Het waterschap doet hetzelfde voor de eigen wegen. Daarbij kunnen rustige wegen, die geen relevante bijdrage leveren aan de geluidbelasting op geluidgevoelige gebouwen en locaties, buiten beschouwing blijven. Daarvoor wordt in de uitvoeringsregelgeving een uitwerking gemaakt.

De systematiek met de basisgeluidemissie heeft twee elementen: monitoring achteraf en preventie vooraf.

De feitelijke geluidontwikkeling op de infrastructuur wordt vijfjaarlijks gemonitord. De monitoring brengt in beeld waar de werkelijke geluidemissie de basisgeluidemissie overschrijdt. Het bestuursorgaan beoordeelt dan op grond van geluidbelastingen van geluidgevoelige gebouwen of maatregelen genomen zullen worden. De beslissing om voor een concrete plek wel of geen maatregelen te treffen, wordt onderbouwd met een bestuurlijke afweging waarin naast de belangen van omwonenden onder andere ook de technische mogelijkheid om maatregelen te treffen en de financiële doelmatigheid een rol kunnen spelen.

Omdat voorkomen doorgaans beter is dan genezen, wordt in dit stelsel daarnaast een preventieve toetsing van grootschalige ontwikkelingen aan de «voorkant» opgenomen. Als een projectbesluit wordt genomen, een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit wordt afgegeven of een omgevingsplan wordt vastgesteld dat aanzienlijke effecten voor de geluidbelasting kan hebben – bijvoorbeeld doordat een wegverbreding of realisering van een nieuwe woonwijk mogelijk wordt gemaakt – wordt ook bij dat voorgenomen besluit de geluidbelasting op omliggende geluidgevoelige gebouwen getoetst aan het normenkader en worden geluidbeperkende maatregelen overwogen alvorens eventueel een toename van de geluidbelasting aanvaardbaar te vinden. Verwezen wordt naar het proces als beschreven in de paragrafen 4.2 en 4.4. Immers, niet alleen de aanleg of aanpassing van infrastructuur kan effect hebben op de geluidemissie en geluidbelasting, maar ook grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen gaan veelal gepaard met een substantiële verkeersgroei die kan leiden tot een toename van de geluidbelasting, in het plangebied zelf, maar ook langs (bestaande) wegen in de ruimere omgeving van het plangebied. Om te voorkomen dat nieuwe knelpunten ontstaan, zullen die grootschalige

ontwikkelingen vooraf op hun directe (binnen het plangebied) of indirecte effecten (daarbuiten) voor de geluidbelasting worden beoordeeld voordat die ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt door middel van een omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning. Om deze preventieve toets voor de praktijk goed hanteerbaar te laten zijn, zal bij de uitwerking hiervan in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de «niet in betekenende mate»-benadering (NIBM) uit de huidige titel 5.2 van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

4.6 Andere onderwerpen die in de uitvoeringsregelgeving zullen worden vastgelegd

Naast de hiervoor beschreven onderwerpen zullen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid uiteenlopende onderwerpen worden geregeld. Op enkele van die onderwerpen wordt hier kort vooruitgeblikt.

Optelling en cumulatie

Geluid kan worden veroorzaakt door één specifieke bron van geluid, maar ook door de samenloop van meerdere bronnen. Een gezamenlijke beoordeling van de geluidbelasting door verschillende bronnen sluit in veel gevallen beter aan bij de beleving van het aanwezige geluid door omwonenden. Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – onder andere op aandringen van de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel voor Swung-1 – in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen «optelling» en «cumulatie». Bij «optelling» gaat het om de geluidbelasting afkomstig van alle geluidbronnen die tot dezelfde bronsoort behoren en die ook onder dezelfde beheerder vallen, bijvoorbeeld alle gemeentewegen of alle provinciale wegen. Voor alle rijkswegen en alle hoofdspoorwegen is hierin al voorzien in het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Bij «cumulatie» gaat het om de geluidbelasting afkomstig van geluidbronnen die tot verschillende geluidbronsoorten behoren, met correctie voor de verschillen in hinderlijkheid.

Naleving

De naleving van geluidproductieplafonds is onder de Omgevingswet, net als in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, als volgt geregeld. De naleving van de gestelde geluidproductieplafonds zal vooral worden gewaarborgd via monitoring en verslaglegging. Voor wat betreft de beheerder van hoofdspoorwegen zal dit eveneens geschieden via de verdeling van de capaciteit op die spoorwegen, voorafgaand aan het samenstellen van een nieuwe dienstregeling. De beheerder weet daardoor tijdig waar geluidproductieplafonds dreigen te worden overschreden, zodat hij tijdig geluidbeperkende of andere maatregelen kan treffen, zoals bijvoorbeeld het indienen van een verzoek tot plafondwijziging of – in het geval van hoofdspoorwegen – het weigeren van capaciteitsaanvragen of het intrekken van toegewezen capaciteit. Hierbij wordt opgemerkt dat de term «maatregel» in de Omgevingswet een brede betekenis heeft en dus niet beperkt is tot fysieke maatregelen aan of op de (spoor)weg. De verslaglegging waarborgt de openbaarheid voor alle belanghebbenden. Net als in het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zal ook in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voor bijzondere situaties de mogelijkheid worden gecreëerd dat geluidproductieplafonds tijdelijk kunnen worden overschreden.

Sanering

Voor de reductie van (te) hoge geluidbelastingen is het instrument van de sanering beschikbaar. Omdat het hierbij gaat om een tijdelijke voorziening in de regelgeving voor het oplossen van situaties die in het verleden zijn ontstaan, heeft de sanering voor wat betreft de rijksinfrastructuur het karakter van een overgangsregeling. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

De sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur zal plaatsvinden door middel van het omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Hiervoor zullen instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen.

Geluidrelevante activiteiten

Behalve de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevat ook het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer geluidregels. Dit betreft de algemene regels voor «inrichtingen», veelal bedrijven dus. Omdat die regels grotendeels normen voor de geluidbelasting door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en locaties omvatten, zijn deze in het stelsel van de Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en werken deze regels via dat besluit door in omgevingsplannen en de daarbij te maken bestuurlijke keuzes.

4.7 Bronmaatregelen

Met het beheersen van geluid door verkeer en industrie en de aanpak van concrete (sanerings)situaties met een hoge geluidbelasting alleen wordt niet volstaan. Er is een brede wens om de geluidhinder verder te beperken, ondanks dat bijvoorbeeld het verkeer mogelijk zal blijven groeien. Er zijn dus ook meer generieke maatregelen nodig om te bevorderen dat de geluidproductie en daarmee de geluidbelasting zo min mogelijk stijgt en bij voorkeur zelfs daalt. Dat kan met bronmaatregelen. Bronmaatregelen gaan het ontstaan van geluid aan de bron tegen. Er zijn bronmaatregelen beschikbaar die in verhouding tot hun kosten een groot effect hebben. In het huidige beleid wordt zowel internationaal en Europees als nationaal sterk ingezet op ontwikkeling en invoering van bronmaatregelen. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van Nederland in internationaal verband om geluideisen voor wegvoertuigen, autobanden en treinen aan te scherpen en de nationale stimulering van het gebruik van stille autobanden en stille treinen. Maar ook maatregelen aan de infrastructuur zoals stille wegdekken of raildempers zorgen ervoor dat de voertuigen op die infrastructuur minder geluid produceren.

Het systeem van geluidproductieplafonds is een stimulans voor het treffen van bronmaatregelen. Bronmaatregelen bieden onder deze systematiek namelijk veel voordelen. Door inzet of het stimuleren van bronmaatregelen kunnen zonder aanvullende juridische procedures binnen de bestaande geluidproductieplafonds wijzigingen aan de infrastructuur of het gebruik daarvan worden doorgevoerd om bijvoorbeeld de bereikbaarheid te verbeteren.

Ook de nieuwe systematiek voor gemeentelijke en waterschapswegen en lokale spoorwegen is een stimulans voor het treffen van bronmaatregelen. De integratie van ruimtelijke planvorming en bescherming van de fysieke leefomgeving leiden ertoe dat geluid veel eerder in de planvorming een rol gaat spelen dan nu het geval is. De instructieregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, die er onder meer toe zullen leiden dat geluid een expliciete plek krijgt in de regels van

het omgevingsplan, zullen daarvoor stimulansen bevatten. Daarbij zal ook de samenhang met andere aspecten van de fysieke leefomgeving zich sterker manifesteren. Deze aspecten leiden bijvoorbeeld tot meer mogelijkheden om nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties op grotere afstand van drukke wegen toe te laten, om drukke wegen te ontlasten (verkeersluw te maken) of stillere wegdekken als onderdeel van ruimtelijke plannen toe te passen. Met de verplichte omgevingsvisie worden gemeenten gestimuleerd hiervoor beleid vast te stellen.

4.8 Toetsing aan de doelen van het nieuwe omgevingsrecht

Dit wetsvoorstel legt de basis voor regels over de beheersing van het geluid afkomstig van wegverkeer, spoorverkeer en industrieterreinen in de Omgevingswet. Het voorliggende wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving strekken ertoe – zoveel als redelijkerwijs mogelijk is – schade aan de gezondheid door geluid afkomstig van de genoemde geluidbronnen te voorkomen en te beperken.

Het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de in hoofdstuk 1 en 2 genoemde verbeterdoelen van de stelselherziening. De verbeterdoelen van de stelselherziening worden onder meer gerealiseerd via de uitvoeringsregelgeving.

Het wetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringsregelgeving beoogt te bewerkstelligen:

- een integratie van de wet- en regelgeving over het geluid afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen in het stelsel van de Omgevingswet;
- een uniformering, vereenvoudiging en verhoging van het gebruiksgemak van de wettelijke regels over geluid;
- het wegnemen van onnodige belemmeringen voor de mobiliteit, de industrie en de bouwsector;
- een versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende overheden.

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een beperking van administratieve en bestuurlijke lasten gerealiseerd. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 8 van deze memorie van toelichting.

Hieronder wordt kort weergegeven op welke wijze dit wetsvoorstel bijdraagt aan het bereiken van de (voor geluid) meest relevante verbeterdoelen van de stelselherziening.

Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht

Voortbouwend op *Swung-1* wordt bij de inbouw van geluid in het systeem van de Omgevingswet ingezet op een modernisering van de wet- en regelgeving op het gebied van geluid die leidt tot een vergroting van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak. Een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel in dit verband is de vormgeving van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Verder wordt het aantal te hanteren geluidnormen voor verschillende situaties substantieel teruggebracht. Tegelijkertijd is het uitgangspunt dat het systeem als geheel een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. Bij de verdere uitwerking in de uitvoeringsregelgeving zullen naar huidig inzicht alle, veelal historisch gegroeide, uitzonderingen voor ruimtelijke ontwikkelingen boven de maximale waarde worden geüniformeerd. Dat omvat in ieder geval ook de huidige bepalingen voor vervangende nieuwbouw en de zeehavennorm.

Belangrijk element van de vereenvoudiging van de regelgeving is het vervallen van de aparte zogenaamde «hogere waarde»-procedure, die

volgens de Wet geluidhinder moet worden gevolgd als het bevoegd gezag het voornemen heeft een geluidbelasting te hanteren die boven de voorkeurswaarde ligt. Via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal deze afweging worden geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid.

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving

De Omgevingswet biedt het instrumentarium om ook het aspect geluid aan te sluiten op en te integreren met alle andere factoren die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Deze keuze voor een meer samenhangende benadering zal leiden tot slimme combinaties en tot betere keuzes dan mogelijk is onder de huidige wetgeving. In het omgevingsplan worden het huidige bestemmingsplan en andere gemeentelijke regels op het gebied van de fysieke leefomgeving bijeengebracht in één integraal gemeentelijk kader gericht op bescherming, ontwikkeling, inrichting en beheer van de leefomgeving: het omgevingsplan. De bestuurlijke afweging en besluitvorming over aanleg of aanpassingen van gemeentelijke infrastructuur of industrieterreinen, maar ook over ontwikkelingen en aanpassingen in de omgeving van die infrastructuur of terreinen vindt straks integraal plaats in het kader van dat omgevingsplan. Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om sterk samenhangende ontwikkelingen en omgevingsfactoren steeds in een vroeg stadium van de planvorming in samenhang en niet langer sectoraal te benaderen. Het kan hierbij onder meer gaan om het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen en locaties langs een gemeentelijke weg of wijziging van die weg, wel of niet met aanzienlijke geluideffecten. Ook voor besluiten tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zal in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet waar nodig de samenhang met omgevingsplan of projectbesluit worden geborgd, zodat ook bij die besluitvorming een integrale aanpak wordt bevorderd.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving

Geluid van verkeer en industrie verstoort de leefomgeving van mensen. De mate van deze verstoring is uiteraard afhankelijk van de hoogte van de geluidbelasting maar ook daarnaast van veel andere factoren. De meeste van deze factoren gaan over de specifieke lokale situatie. Het beoordelen van de aanvaardbaarheid van een bepaalde hoogte van geluidbelastingen is een complexe zaak die een lokale afweging vereist. De in paragraaf 4.2 beschreven systematiek en bestuurlijke afwegingsmogelijkheden daarbinnen bieden de flexibiliteit die nodig is om aan zo'n complexe lokale afweging vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau.

Relatie tot de kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten. De zes kerninstrumenten zijn: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Voor de beheersing van geluid van infrastructuur en industrieterreinen – met gebruikmaking van geluidproductieplafonds of de

basisgeluidemissie – zijn met name het omgevingsplan, het projectbesluit en het programma relevant. Dit wordt hierna toegelicht.

Omgevingsplan en projectbesluit

Elk besluit tot aanleg van een weg, spoorweg of industrieterrein en ook elk besluit tot het vaststellen van de daarbij behorende geluidproductieplafonds heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening in dat gebied. Deze besluiten hebben immers ook gevolgen voor het overig gebruik en andere functies, zoals wonen, in de omgeving van die bronnen. Bij een verandering van een weg, spoorweg of industrieterrein of de wijziging van geldende geluidproductieplafonds kan hetzelfde gelden. In sommige gevallen zal de besluitvorming over de fysieke aanpassing niet met hetzelfde instrument plaatsvinden als de besluitvorming over nieuwe geluidproductieplafonds. Zo kan bijvoorbeeld verbreding van een provinciale weg mogelijk worden gemaakt door middel van een gemeentelijk omgevingsplan, terwijl de provincie verantwoordelijk is voor de vaststelling van de bijbehorende nieuwe geluidproductieplafonds. In deze gevallen is vanzelfsprekend goede afstemming noodzakelijk tussen beide bestuursorganen om de beide besluiten in goede onderlinge samenhang te kunnen nemen.

In de huidige wetgeving is deze afstemming geregeld in de Wet geluidhinder, de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet ruimtelijke ordening. Met de invoering van de Omgevingswet en onderhavig wetsvoorstel zullen met name twee van de kerninstrumenten van de Omgevingswet hierin een centrale rol spelen: het omgevingsplan en het projectbesluit. Daarvoor zullen instructieregels worden opgenomen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Zoals beschreven in paragraaf 4.2 zal onder andere worden geregeld op welke wijze de geluidnormen moeten worden toegepast bij besluitvorming over de aanleg of wijziging van infrastructuur en industrieterreinen, maar ook bij besluitvorming over de realisering van geluidgevoelige gebouwen en locaties nabij die geluidbronnen.

Programma's

Een programma bevat maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Het kan een sectoraal karakter hebben en kan de uitwerking van het beleid en de maatregelen bevatten om sectorale doelen te verwezenlijken.

De Omgevingswet voorziet in artikel 3.10 in een verplicht programma bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde dat wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar dat het geval is. Dit artikel wordt zodanig aangepast dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde. In de regel zal voor geluidproductieplafonds een maatregelplicht in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen. In het geval van geluidproductieplafonds voor industrieterreinen kan een programmaplicht meer aangewezen zijn.

De verplichte programma's ter uitvoering van de Europese richtlijn omgevingslawaaier – de actieplannen – zijn in de Omgevingswet opgenomen in de artikelen 3.6, 3.8 en 3.9. Zo'n programma kan onder andere een overzicht van samenhangende acties bevatten, onder andere over bronmaatregelen en maatregelen om de geluidbelasting van geluidgevoelige gebouwen en locaties te beperken.

5. INVOERINGS- EN OVERGANGSRECHT

5.1 Eerste invoering van de nieuwe geluidregels

Bij de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen in 2012 is de heersende geluidproductie vastgelegd en vermeerderd met een zogenaamde «werkruimte» van 1,5 dB. Deze werkruimte was van belang om het systeem uitvoerbaar te laten zijn. Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou er namelijk toe leiden dat elke toename van de geluidproductie, hoe gering ook, direct een overschrijding van de geluidproductieplafonds betekent. Er is enige werkruimte nodig om fluctuaties op te kunnen vangen en om de beheerder van de geluidbron de gelegenheid te bieden om zo nodig maatregelen voor te bereiden. Vanuit praktische overwegingen is voor het bepalen van de heersende geluidproductie voor rijkswegen uitgegaan van het jaar 2008 en voor hoofdspoorwegen van het gemiddelde over de jaren 2006, 2007 en 2008.

Naast deze basisaanpak voor bestaande infrastructuur was er ook plaats om recente besluitvormingsprocedures een plek te geven bij de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds. Voor wegen en spoorwegen die recent waren aangelegd of ingrijpend gewijzigd, waren namelijk veelal ingrijpende geluidreducerende maatregelen getroffen op grond van een toekomstige prognose voor het verkeer. Voor die situaties zijn de geluidniveaus uit de vastgestelde tracébesluiten in de geluidproductieplafonds verwerkt. Voorbeelden zijn de Betuweroute, de Hanzelijn en het tracébesluit Schiphol-Amsterdam-Almere over onder andere de A10, A9, A6 en A1.

Een soortgelijke benadering zal worden gevolgd bij de invoering van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen, maar ook bij het vormgeven van de basisgeluidemissie voor waterschapswegen, gemeentewegen en lokale spoorwegen: primair wordt uitgegaan van de geluidemissie in een nader te bepalen referentiejaar vermeerderd met een «werkruimte» van (maximaal) 1,5 dB, maar met daarnaast ruimte om actuele besluitvorming over die (spoor)wegen een plek te geven.

Voor industrieterreinen is het minder eenvoudig om de huidige situatie één op één te vertalen naar geluidproductieplafonds. Niet alleen is de geluidproductie van activiteiten op een industrieterrein veel minder eenvormig van karakter dan het geluid afkomstig van (het gebruik van) infrastructuur, maar gaat de invoering van de nieuwe geluidregels voor industrieterreinen ook gepaard met de invoering van de Europees geharmoniseerde dosismaten L_{den} en L_{night} .²² Desalniettemin is het mogelijk om de geluidruimte uit de huidige geluidzonerings van industrieterreinen op grond van de Wet geluidhinder op zodanige wijze om te rekenen naar geluidproductieplafonds dat de omzetting naar het nieuwe stelsel in beginsel beleidsneutraal kan plaatsvinden. De wijze waarop dit moet gebeuren en de overgangstermijn die daarvoor na inwerkingtreding van de nieuwe geluidregels zal worden geboden, zullen in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet nader worden uitgewerkt.

In alle gevallen is het streven erop gericht om de invoering van het nieuwe stelsel beleidsneutraal vorm te geven.

²² Voor de infrastructurele bronnen heeft die invoering al eerder plaatsgevonden; zie paragraaf 1.3.

5.2 Overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet

Dit wetsvoorstel bevat ook het overgangsrecht dat noodzakelijk is om de omslag te maken van de huidige Wet geluidhinder en het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet. Het betreft met name voorzieningen voor afronding van lopende procedures en de kwalificatie van bepaalde besluiten en instrumenten in het stelsel van de Omgevingswet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

5.3 Sanering van te hoge geluidbelastingen

Met sanering van te hoge geluidbelastingen wordt in dit wetsvoorstel bedoeld op de aanpak van geluidgevoelige gebouwen en locaties die een te hoge geluidbelasting ondervinden van infrastructuur (wegen en spoorwegen). Regels voor dit type sanering bestaan ook nu al en zijn opgenomen in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Voor industrielawaai is de sanering al enige tijd afgerond. De in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen over sanering hebben dan ook geen betrekking op industrieterreinen, maar alleen op infrastructuur.

De lopende sanering van geluidgevoelige objecten op grond van de Wet geluidhinder is nog niet afgerond. Los daarvan bleek bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen dat er veel geluidgevoelige objecten met een te hoge geluidbelasting waren die op grond van de Wet geluidhinder nog niet in aanmerking kwamen voor sanering. Onder andere daarom is de saneringsopgave met de invoering van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen geactualiseerd.

Parallel aan de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt de lopende sanering uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer voortgezet en afgerond. Omdat de geplande afronding van deze sanering en de invoeringsplanning van de Omgevingswet grotendeels samenvallen, blijft het recht uit hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer hiervoor gelden. Voor decentrale (spoor)wegen wordt op vergelijkbare wijze als bij hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer de saneringsopgave uit de Wet geluidhinder geactualiseerd en vastgesteld in samenhang met de invoering van de nieuwe geluidregels. De instructieregels hiervoor worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

6. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL

Inleiding

Op 22 maart 2016 is een ontwerp van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet gepubliceerd via de site www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid. Hiermee is belangstellenden de gelegenheid geboden een reactie te geven op het ontwerp van deze wet. Deze gelegenheid stond open tot 17 mei 2016. In deze periode is een dertigtal reacties ontvangen.

De reacties zijn afkomstig uit uiteenlopende bronnen. De VNG en het IPO hebben gereageerd namens gemeenten en provincies. Daarnaast zijn reacties ontvangen van enige omgevingsdiensten en van individuele gemeenten. De Unie van Waterschappen heeft gereageerd namens de waterschappen. Voorts zijn reacties ontvangen van het bedrijfsleven en

van natuur- en milieuorganisaties. Ook individuele personen hebben van hun interesse blijk gegeven.

Inhoudelijk kunnen de reacties worden ingedeeld in de volgende categorieën:

- Geluidnormen
- Bronbeleid
- Gezondheid
- Decentralisatie en bevoegd gezag
- Bedrijventerreinen
- Infrastructuur (weg en spoor)
- Handhaving en toezicht
- Financiële gevolgen
- Overig

In de systematiek van de Omgevingswet zal een groot aantal bepalingen een plaats krijgen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. Veel vragen en opmerkingen hebben daardoor niet betrekking op het wetsvoorstel, maar op de uitvoeringsbepalingen. Deze uitvoeringsbepalingen zullen worden opgenomen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, dat zal leiden tot een wijziging van in ieder geval het Besluit kwaliteit leefomgeving. De vragen en opmerkingen over de uitvoeringsbepalingen zullen worden betrokken bij de verdere vormgeving van die bepalingen en komen vooral in de toelichting bij dat besluit aan de orde. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vragen en opmerkingen die raken aan de tekst van het wetsvoorstel, of die raken aan de contouren van de systematiek, zoals deze in deze memorie van toelichting wordt geschetst.

In een aantal gevallen hebben vragen en opmerkingen geleid tot aanpassing van deze memorie van toelichting. Voor een volledig beeld is het daarom belangrijk om naast dit hoofdstuk ook de inhoudelijke hoofdstukken te raadplegen.

Geluidnormen

In een aantal reacties worden kanttekeningen geplaatst bij de normen die in het wetsvoorstel worden gehanteerd. De vragen betreffen onder meer het geboden beschermingsniveau ten opzichte van de huidige situatie onder de Wet geluidhinder. Daarbij wordt ook aandacht gevraagd voor de bescherming van het binnenniveau. Verder worden diverse vragen gesteld over de toepassing van de voorgestelde geluidwaarden. Daarbij zijn bovendien vragen gesteld over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de cumulatie van geluid. Specifieke vragen betreffen onder meer windturbines, natte zand- en grindwinningsinstallaties en de energie-infrastructuur.

Op de voorgestelde geluidnormen wordt in paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting uitgebreid ingegaan. De nieuwe regels moeten landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijkwaardige bescherming bieden tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidbelastingen afkomstig van weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.

Het voornemen is om in de uitvoeringsregelgeving te bepalen dat de cumulatieve geluidbelasting moet worden bepaald bij alle besluiten waarbij een geluidbelasting hoger dan de voorkeurswaarde of de geluidbelasting bij volledige benutting van de geldende geluidproductieplafonds wordt toegestaan. Daarbij moeten, voor zover aan de orde, in elk geval worden betrokken het geluid van wegen, spoorwegen, industrieterreinen en luchtvaart, voor zover ook het geluid van die bronnen boven een bepaalde belasting uitgaat. Ook andere relevante geluidbronnen

kunnen worden betrokken. De cumulatieve geluidbelasting zal niet worden genormeerd, omdat de beoordeling een kwestie van (lokaal) maatwerk is. Wel wordt het gezamenlijke geluid van de relevante geluidbronnen het uitgangspunt bij het bepalen van het geluidniveau in geluidgevoelige ruimtes. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Bronbeleid

Over het bronbeleid wordt deels gevraagd om meer duidelijkheid, deels wordt gevraagd om (meer) prikkels voor een vermindering van het geluid aan de bron zelf.

Het beginsel van bestrijding aan de bron wordt ook onder de Omgevingswet gehanteerd.²³ Zeker op het gebied van geluid ligt een rechtstreekse bronbenadering voor de hand. Zo'n directe, concrete brongerichte aanpak is effectiever en efficiënter. In de eerste fase van de herziening van de geluidregelgeving (Swung-1) heeft het bronbeleid een expliciete plaats gekregen. De Aanvullingswet geluid Omgevingswet brengt in dit alles geen verandering. Bronbeleid is een van de pijlers waarop de reductie van de geluidproductie berust.²⁴ Dat was al zo onder de oude wet- en regelgeving en dat wordt onder de Omgevingswet niet anders. Primair gaat het daarbij om het beperken van het gebruik van lawaaiige technieken en het stimuleren van stille technieken. Zie hiervoor ook paragraaf 4.7 van deze memorie van toelichting.

Ter ondersteuning van het bronbeleid bevat de plafondsysteematiek drie aangrijpingspunten, zoals al is uiteengezet in het kader van de eerste fase van Swung:

- De minimum akoestische kwaliteit van wegen en spoorwegen, waarbij met name kan worden gedacht aan geluidsarme wegverharding en langgelast spoor op betonnen dwarsliggers. De minimum akoestische kwaliteit zal voor decentrale wegen niet worden voorgeschreven, maar verwacht mag worden dat ook de decentrale overheden met zorg zullen kijken naar de mogelijkheden.
- De mogelijkheid om geluidproductieplafonds te verlagen om bronmaatregelen te stimuleren of de winst ervan voor het milieu te verankeren.
- Het plafondsysteem zelf. Bronmaatregelen kunnen immers leiden tot het behouden of zelfs vergroten van de geluidruimte die de beheerder van de weg of spoorweg ter beschikking staat.

Voor gemeenten en waterschappen vormt het systeem van de basisgeluidemissie met verplichte monitoring een vierde aangrijpingspunt. Op deze monitoring is al ingegaan in paragraaf 4.5 van deze memorie van toelichting. De besluitvorming over het treffen van maatregelen naar aanleiding van de resultaten van de verplichte monitoring biedt een uitgelezen moment om ook de mogelijkheden van het bronbeleid in beschouwing te nemen, waarbij vooral kan worden gedacht aan de keuze van het wegdek.

Gezondheid

Over het gezondheidsaspect wordt vooral gevraagd naar de wijze waarop gemeenten dit aspect moeten afwegen als het gaat om het bepalen van de toelaatbare geluidbelasting.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37.

²⁴ Zie ook Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 2.3.

De Omgevingswet is onder andere gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Het gaat bij «gezondheid» om invloeden op de gezondheid in brede zin, waaronder ook hinder is begrepen.

Met het hanteren van de geluidnormen wordt het gezondheidsbelang al geïntegreerd in de besluitvorming. Het gezondheidsbelang vindt feitelijk een «vertaling» in die geluidnormen. Zo vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanige geluidbelasting dat er zowel buiten als binnen een geluidgevoelig gebouw sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daarvoor extra maatregelen genomen moeten worden. De maximale waarde geeft richting aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidbelastingen boven de voorkeurswaarde. Het gezondheidsbelang is dan één van de elementen die een rol speelt in de bestuurlijke afweging.

Daarnaast kunnen ook andere invalshoeken, bijvoorbeeld van vervoer, economie of woningbouw, van belang zijn. In de concrete situatie worden alle relevante belangen en omstandigheden tegen elkaar afgewogen, wat kan leiden tot het accepteren van een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde. Bij die afweging wordt ook de mogelijkheid tot het treffen van geluidbeperkende maatregelen betrokken. Hiertoe zal ook een regeling worden getroffen voor het afwegen van de financiële doelmatigheid van die maatregelen. In die afweging zijn maatregelen eerder doelmatig naarmate de geluidbelasting in de situatie zonder maatregelen hoger is. Daarmee wordt ook uitdrukking gegeven aan het belang van het beschermen van de gezondheid.

Aan het aspect gezondheid als onderdeel van de integrale bestuurlijke afweging is voorts uitvoerig aandacht besteed in paragraaf 3.2.2 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage voor grote projecten, maar ook de gezondheidseffectscreening (GES). Ook ontwikkelt het RIVM een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieugezondheidsrisico-indicator (MGR). De MGR is een instrument dat kan worden toegepast bij beslissingen over de fysieke leefomgeving met gevolgen voor de gezondheid. Het gebruik van deze instrumenten is vrijwillig en zal niet verplicht worden gesteld.

Decentralisatie en bevoegd gezag

Vragen over decentralisatie en bevoegd gezag gaan voor een belangrijk deel over de aanwezigheid van afwegingsruimte voor decentrale overheden, en de wijze waarop met die afwegingsruimte moet worden omgegaan. Ook wordt aandacht gevraagd voor het tegengaan van de afwenteling van de problematiek tussen overheden. Verder zijn vragen gesteld over gemeentegrensoverschrijdende situaties, met name bij industrieterreinen.

De toedeling van taken en bevoegdheden is in lijn met de Omgevingswet. Dat geldt ook voor het bieden van beleidsruimte aan de betrokken instanties. Tegelijkertijd moet worden bedacht dat er een kader van geluidnormen blijft bestaan, bestaande uit een voorkeurswaarde en een maximale waarde. Weliswaar vervalt de zogenoemde hogere-waardeprocedure, maar dat laat onverlet dat het toestaan van een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde immers terdege zal moeten worden gemotiveerd, waarbij de motiveringseisen hoger zullen zijn naarmate het een hogere geluidbelasting betreft. Het gaat dus niet zozeer om lichtere afwegingseisen, als wel om het vervangen van een formele procedure (hogere waarden) door de motiveringsplicht. Daardoor ontstaat een grotere beleidsvrijheid bij de wijze waarop deze motiveringsplicht wordt ingevuld. De inzet is dat het beschermingsniveau ten minste

gelijkwaardig blijft aan het huidige. Juist een ruime marge voor het bieden van maatwerk kan daaraan bijdragen. Daarnaast waarborgt de verplichte monitoring dat er ook op langere termijn duidelijkheid blijft over het geboden beschermingsniveau.

Ook wat de binnenwaarden betreft, zullen de voorgestelde wijzigingen naar verwachting leiden tot een gelijkwaardige of betere bescherming van ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen. De wijziging leiden tot een eenvoudiger stelsel met slechts twee waarden: 36 en 41 dB. Weliswaar zijn de voorgestelde waarden deels hoger dan nu, maar ook in de systematiek zijn wijzigingen aangebracht. Zo moet bij overschrijding van de norm het geluidniveau teruggebracht worden tot 3 dB onder de norm. Dat voorkomt dat veel geld aan maatregelen wordt uitgegeven waarvan de effecten nauwelijks waarneembaar zijn. Daarnaast gelden de nieuwe normen voor het geluid van een geluidbronssoort als geheel, terwijl met de oude regels alleen de geluidbelasting van één weg, spoorweg of industrieterrein getoetst werd. Het samennemen van het geluid van bijvoorbeeld meerdere (spoor)wegen binnen één geluidbronssoort betekent dat in situaties waar dat relevant is, een hoger geluidniveau het vertrekpunt is voor de berekening en toetsing. Datzelfde geldt in situaties waar cumulatie van het geluid van meerdere geluidbronssoorten relevant is (zie ook paragraaf 4.6). Ook dan wordt bij de toetsing van de binnenwaarde uitgegaan van het gezamenlijke geluid van alle betrokken geluidbronssoorten. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem waarbij in veel situaties relevante geluidbronssoorten buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de benodigde geluwwering, wat een belangrijk verschil kan betekenen. Daarnaast zijn er door invoering van geluidproductieplafonds, monitoringsverplichtingen en meer aandacht voor indirecte effecten meer situaties waarin aan de binnenwaarde moet worden getoetst.

De Unie van Waterschappen heeft de wens uitgesproken om in principe voor waterschapswegen het stelsel te hanteren dat van toepassing zal zijn op gemeentelijke wegen. Als voornaamste overweging voert de Unie van Waterschappen aan dat de waterschapswegen vaak direct aansluiten op het gemeentelijk wegstelsel en veelal functioneel nauwelijks van gemeentelijke wegen zijn te onderscheiden.

Heroverweging heeft geleid tot de conclusie dat er in principe geen bezwaar tegen bestaat de wens van de Unie van Waterschappen te volgen. Onder andere uit een oogpunt van uniformiteit in de systematiek zal het gemeentelijk stelsel daarmee het uitgangspunt vormen voor wegen in beheer bij het waterschap. Ook voor de waterschapswegen komt er dus een systeem met een basisgeluidemissie, monitoring, en de afweging van maatregelen op basis van de resultaten van de monitoring. Wel is een voorziening nodig die waarborgt dat de besluitvorming – ook voor het ruimtelijke aspect – een voldoende integraal karakter heeft. Daarvoor wordt aan de provincie de bevoegdheid gegeven om instructies te geven aan het waterschap over de uitoefening van de taak om het geluid afkomstig van waterschapswegen te beheersen. Op deze wijze kan de provincie invloed uitoefenen op de wijze waarop het waterschap omgaat met de resultaten van de monitoring en de naar aanleiding daarvan te treffen maatregelen.

Industrieterreinen

Specifiek voor industrieterreinen worden onder meer vragen gesteld over het toepassen van de L_{den} - en L_{night} -norm, en over de wijze van bepaling van geluidproductieplafonds voor die terreinen. Ook wordt aandacht gevraagd voor de positie van akoestisch niet relevante bedrijven op

industrieterreinen, en het bevoegd gezag voor industrieterreinen van regionaal belang. Aanvullend op wat elders in deze memorie van toelichting al wordt gemeld over industrieterreinen, wordt opgemerkt dat verdere instructieregels hierover zullen worden opgenomen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. De positie van akoestisch niet relevante bedrijven op industrieterreinen zal vorm krijgen in de uitvoeringsregels, en aldaar worden toegelicht.

Gemeentegrensoverschrijdende industrieterreinen en de vaststelling van geluidproductieplafonds daarvoor is een kwestie van overleg en samenwerking tussen de betrokken overheden op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet. Iedere gemeente heeft volgens het voorgestelde artikel 2.11a de plicht om de geluidproductieplafonds voor het eigen grondgebied vast te stellen, echter wel zodanig dat de complete set van geluidproductieplafonds rond het hele industrieterrein ook de geluidruimte voor het hele industrieterrein omvat. Afstemming en samenwerking is daarvoor onontbeerlijk.

Overleg kan ook plaatsvinden tussen provincie en gemeente over de doelmatigheid van besluitvorming door de gemeente. Op verzoek van de gemeente kan de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom specifieke industrieterreinen worden overgedragen aan de provincie. Daarnaast beschikt de provincie, net als het Rijk, over de mogelijkheid tot het geven van instructies.

Wegen en spoorwegen

De vragen over wegen gaan, zoals eerder is aangegeven, onder meer over de basisgeluidemissie voor gemeenten (in de consultatieversie van het wetsontwerp nog aangeduid met de term «basiskaart»). Sommigen vrezen dat gemeenten te veel ruimte wordt geboden, anderen achten het systeem van de basisgeluidemissie te complex voor veel kleine gemeenten. Specifiek wordt onder meer gevraagd naar de positie van 30 km-wegen.

Het systeem van monitoring en de basisgeluidemissie is in nauw overleg met de decentrale overheden ontwikkeld. In het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal dit systeem verder worden uitgewerkt. Verwacht wordt dat dit een goed toepasbaar instrument zal bieden voor gemeentelijke overheden.

De 30 kilometer-wegen worden niet op voorhand alle uitgesloten van de geluidregulering. Ook voor deze wegen is de geluidbelasting bepalend. Dit is van belang omdat er 30 km-wegen kunnen zijn met veel verkeer, en een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde. De ondergrens die voor het stelsel met de basisgeluidemissie als geheel zal gelden, zorgt voor een betere grens tussen wegen waarvoor het vanwege geluid wel relevant is om die in de basisgeluidemissie op te nemen, en wegen waarvoor dat niet relevant is. Deze nieuwe wijze van begrenzen sluit beter aan bij de werkelijkheid dan het buiten beschouwing laten van alle wegen met een maximumsnelheid van 30 km/uur, ongeacht hoe druk die wegen bereden worden.

Voor spoorwegen zijn er vooral vragen over de taaktoedeling voor lokale spoorwegen. Hierop is hierboven al ingegaan in paragraaf 3.2. De taaktoedeling is naar aanleiding van de ontvangen commentaren nogmaals bekeken. Geconcludeerd is dat toedeling aan de gemeente het meest in de rede ligt. Dit houdt vooral verband met de veelal sterke verwevenheid van het lokaal spoor met de gemeentelijke weginfrastructuur. Het feit dat het beheer van het lokaal spoor niet bij de gemeente

ligt, staat aan deze taaktoedeling niet in de weg. Op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet worden de beherende overheden waar relevant uiteraard wel betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming over lokale spoorwegen.

Op de waterschapswegen is hierboven onder het kopje «Decentralisatie en bevoegd gezag» al ingegaan.

Handhaving en toezicht

In de sfeer van handhaving en toezicht wordt vooral gevraagd naar de wijze van vormgeving daarvan. De plafondsysteematiek is zo ingericht dat het voldoen aan de geluidproductieplafonds zoveel mogelijk uit het systeem voortvloeit. Toezicht en handhaving zijn daarop aanvullend. Dit geldt voor de provinciale infrastructuur en voor industrieterreinen evenzeer als thans al voor de rijksinfrastructuur.²⁵ Het periodieke verslag van de beheerder vormt hierin een centraal en functioneel instrument, omdat dit verslag inzicht biedt in de actuele situatie (naleving of (dreigende) overschrijding van de geluidproductieplafonds). Zo nodig dienen maatregelen te worden genomen om te voldoen aan de plafonds. Voor wegen en spoorwegen waarop de systematiek van de basisgeluidemissie van toepassing is, vormt de verplichte monitoring het centrale instrument. De resultaten van de monitoring leiden tot een afweging over het treffen van maatregelen.

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Een aantal instanties, waaronder ACTAL, ervaart verder nog onduidelijkheden over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Hierover wordt opgemerkt dat de kosten pas kwantitatief in beeld kunnen worden gebracht als de uitvoeringsregelgeving is opgesteld. De kosten zullen dus kwantitatief in beeld gebracht worden aan de hand van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. In deze fase is alleen een kwalitatief kostenonderzoek uitgevoerd. Voor het overige wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Sanering

De uitwerking van de saneringsopgave voor de decentrale infrastructuur zal een plaats krijgen in de uitvoeringsregelgeving en is nog in ontwikkeling. Daarbij zullen ook de decentrale overheden worden betrokken. Aan de vraag van het IPO naar betrokkenheid bij de verdere ontwikkeling van de saneringsbepalingen zal daardoor tegemoet worden gekomen.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht komt deels al in dit wetsvoorstel aan de orde, en zal, wat betreft het niveau van algemene maatregel van bestuur, deel uitmaken van het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Onderkend wordt dat dit een belangrijk onderdeel is van de overgang naar de nieuwe systematiek. Er wordt dan ook veel aandacht aan gewijd. Daarbij gaat het zowel om het overgangsrecht in engere zin als om het invoeringsrecht. Het overgangsrecht in engere zin geeft onder meer aan in hoeverre procedures die lopen op het tijdstip van inwerkingtreden van de nieuwe regels, worden afgerond volgens het oude recht. Het invoeringsrecht regelt onder andere de wijze waarop de eerste geluidproductieplafonds worden bepaald.

²⁵ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, paragraaf 3.7.

7. INSPRAAK EN RECHTSBESCHERMING

Inpraak

Artikel 16.22 van de Omgevingswet regelt dat paragraaf 16.3.1 over de toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is als dit bij of krachtens de Omgevingswet is bepaald.

Dit wetsvoorstel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Net als in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is het namelijk de bedoeling om in bepaalde gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing te laten zijn op besluiten over geluidproductieplafonds. Andere instrumenten zullen nader worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. In dit besluit zal worden bepaald in hoeverre op besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zal zijn.

Daar waar afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is en de beslissing wel het karakter heeft van een beschikking, geldt voor de voorbereiding van het besluit titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht.

Rechtsbescherming

In de Omgevingswet is het uitgangspunt gehanteerd dat bij keuzes over onderwerpen als de bevoegde bestuursrechter en het eventueel uitsluiten van beroep waar mogelijk wordt aangesloten bij het bestaande wettelijke stelsel.²⁶

De hoofdregel in de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer is rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarnaast zijn de aanwijzing van verstedelijkte gebieden met ten minste 100.000 inwoners als agglomeratie (artikel 11.5 Wet milieubeheer) en de vaststelling van de geluidplafondkaart (artikel 11.18 Wet milieubeheer) van beroep uitgezonderd.

Het voornemen is deze keuzes onder de Omgevingswet voort te zetten. Daarvoor bevat dit wetsvoorstel al een wijziging van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht) waarin wordt vastgelegd dat tegen een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit sluit aan bij de keuze die in de Omgevingswet is gemaakt over de rechtsbescherming tegen een omgevingsplan of projectbesluit. In veel gevallen zal een besluit tot vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, een nauwe inhoudelijke samenhang kennen met de vaststelling van een omgevingsplan of projectbesluit. Ook vormen deze besluiten op hun beurt de grondslag voor vervolgbesluiten. Voor vergunningverlening, maar ook voor aanpassing van omgevingsplannen voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van een geluidbronsoort met geluidproductieplafonds vormen de geldende geluidproductieplafonds het vertrekpunt. Om materiële

²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 295.

onzekerheid over die vervolgbesluiten zoveel mogelijk te beperken, is voor vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds gekozen voor beroep in één instantie.

Andere instrumenten zullen nader worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Definitieve duidelijkheid over de rechtsbeschermingsaspecten zal derhalve in de nota van toelichting bij dat besluit worden geboden.

8. EFFECTEN VAN HET WETSVORSTEL

Algemeen

Zoals in paragraaf 1.3 al is aangegeven, is de afgelopen jaren gewerkt aan vereenvoudiging en modernisering van de geluidregels. Zo zijn in 2012 geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur ingevoerd. Deze plafonds geven aan wat de maximale toegestane geluidproductie is van een rijksweg of een hoofdspoorweg. Dit geeft duidelijkheid aan omwonenden en aan (spoor)wegbeheerders. Beheerders kunnen wijzigingen aan de infrastructuur, die binnen de grenzen van de plafonds blijven, realiseren zonder nieuwe geluidprocedures.

Via de Aanvullingswet geluid Omgevingswet worden de geluidregels voor infrastructuur, industrieterreinen en geluidgevoelige gebouwen en locaties in de Omgevingswet opgenomen. Deze wet past daarvoor de Omgevingswet aan en biedt ook het kader waarbinnen de geluidregels op niveau van een algemene maatregel van bestuur verder worden uitgewerkt. Die uitwerking zal vorm krijgen in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet, dat vooral het Besluit kwaliteit leefomgeving aanvult.

In de Aanvullingswet geluid Omgevingswet worden de geluidproductieplafonds voor rijksinfrastructuur aan de Omgevingswet toegevoegd. De bepalingen van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gaan beleidsneutraal over naar de Omgevingswet. Ook zullen geluidproductieplafonds ingevoerd worden voor provinciale wegen en industrieterreinen.

Voor gemeenten en waterschappen betekent deze wet dat ze na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een basisgeluidemissie (inclusief onderliggende gegevens) op basis van een nog te bepalen referentiejaar moeten bepalen voor wegen met een verkeersintensiteit boven een bepaalde drempel en voor de lokale spoorwegen (zie paragraaf 4.5).

De verdere uitwerking zal vorm krijgen in de uitvoeringsregelgeving. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 6 van deze toelichting zullen de mogelijkheden die dit wetsvoorstel schept pas met die uitvoeringsregelgeving voldoende scherp uitgewerkt zijn om goed inzichtelijk te kunnen maken welke gevolgen de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet hebben voor decentrale overheden, bedrijven en burgers. De kosten zullen dan ook kwantitatief in beeld worden gebracht aan de hand van het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Hierna worden enige opmerkingen in kwalitatieve zin gemaakt over de kostenaspecten.

Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

Het Adviescollege toetsing regeldruk constateert in zijn advies over de toetsversie van het wetsvoorstel dat de systematiek van het nieuwe geluidbeleid moet leiden tot een vermindering van het aantal procedures en onderzoek en dat het de toetsing van geluidproducerende initiatieven moet vereenvoudigen. Beide effecten betekenen een vermindering van de regeldruk voor burgers en bedrijven. Anderzijds leidt het wetsvoorstel ook

tot een grotere afwegingsruimte voor gemeenten, met een onduidelijk effect op de regeldruk.

Het Adviescollege merkt op dat een volledig beeld van de effecten op de regeldruk vooralsnog ontbreekt. Het wetsvoorstel bevat weliswaar een kwalitatieve weergave van de effecten op de regeldruk, maar nog geen kwantificering van de effecten en beveelt daarom aan om gebruik te maken van bijvoorbeeld scenario's. De regering zal deze aanbeveling overnemen bij het kwantificeren van de effecten als gevolg van de uitvoeringsregelgeving voor geluid.

Effect op bestuurlijke lasten voor overheden

De invoering van het systeem van geluidproductieplafonds voor provinciale wegen zal initiële en structurele kosten met zich meebrengen voor de provincies. De verwachting is wel dat de structurele kosten voor provincies lager zullen uitvallen dan in de huidige situatie door lagere onderzoekskosten bij wegaanpassingen, zeker bij aanpassingen die binnen de plafonds blijven. Zo is het voornemen om voor rustige wegen een sterke vereenvoudiging van de verplichtingen op te nemen. Dit zal een belangrijke factor zijn voor het bepalen van de structurele kosten voor provincies. Ook zal de invoering en gebruik van het Digitaal Stelsel Omgevingswet op termijn leiden tot lagere kosten voor provincies.

Agglomeratiegemeenten kunnen de basisgeluidemissie afleiden van de meest recente geluidbelastingkaarten op grond van de Europese richtlijn omgevingslawaa. Niet-agglomeratiegemeenten en waterschappen zullen de basisgeluidemissie moeten baseren op telgegevens van het verkeer op de gemeentelijke en waterschapswegen. Op termijn kan het Digitaal Stelsel Omgevingswet ook de monitoring van de basisgeluidemissie faciliteren en vereenvoudigen. Dat zal de kosten voor gemeenten en waterschappen beperken.

ARTIKELSGEWIJS

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

Onderdeel A

Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet regelt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald wat de aard van de verplichting is die deze waarde inhoudt. Dit kan zijn een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven, verplichting. Artikel 2.10, tweede lid (zoals dat komt te luiden ingevolge de Invoeringswet Omgevingswet), regelt dat bij de vaststelling van een omgevingswaarde ook een termijn kan worden gesteld waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan.

De hoofdregel van de Omgevingswet is derhalve dat de aard en de termijn van een omgevingswaarde (kunnen) worden vastgelegd in het besluit waarmee de omgevingswaarde wordt vastgesteld. Het nieuwe vierde lid van artikel 2.10 maakt het mogelijk om over de aard en de termijn van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. Om de huidige werking van de geluidproductieplafonds zoals deze vorm heeft gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te behouden, moet het mogelijk zijn om bepaalde karakteristieken van dit instrument generiek te regelen in plaats van dat dit per individueel besluit geschiedt.

Net als onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is de beheerder van de geluidbron verplicht het geluidproductieplafond na te leven. De keuze van de meest geëigende middelen is in beginsel vrij aan de beheerder, waarbij hij – net als onder de Wet milieubeheer – niet kan worden gedwongen tot het treffen van maatregelen die uit financieel oogpunt niet doelmatig zijn.

Een geluidproductieplafond kan ook mede zijn gebaseerd op het effect van bepaalde geluidbeperkende of andere maatregelen. De maatregelen moeten dan wel met voldoende nauwkeurigheid worden aangegeven. Hierbij moet worden gedacht aan de aard van de maatregel (bijvoorbeeld geluidscherm of geluidwal), de afmetingen ervan (bijvoorbeeld de hoogte van het geluidscherm) en de geografische locatie van de betrokken maatregelen. Omdat maatregelen niet altijd getroffen zullen zijn op het moment dat het besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond in werking treedt, kan het nodig zijn om te bepalen dat pas aan het geluidproductieplafond hoeft te worden voldaan als die maatregelen zijn getroffen.

Ook moet generiek worden geregeld dat de termijn waarbinnen aan een geluidproductieplafond wordt voldaan, kan worden gewijzigd. Er kunnen namelijk omstandigheden zijn waardoor sommige geluidproductieplafonds voor infrastructuur of industrieterreinen tijdelijk niet kunnen worden nageleefd, bijvoorbeeld vanwege een tijdelijke toename van het verkeer op een weg of spoorweg doordat het verkeer is omgeleid wegens weg- of spoorwegwerkzaamheden elders. Hiervoor zullen met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet voorzieningen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht, vergelijkbaar met het huidige artikel 11.24 van de Wet milieubeheer. In plaats van de in dit artikel genoemde ontheffing zal dit in het Besluit kwaliteit leefomgeving vorm krijgen door regels over de wijziging van het besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

Onderdelen B tot en met G

Algemeen

In de nieuwe artikelen 2.11a, 2.12a, 2.13a en 2.15, tweede lid, wordt het geluidproductieplafond als omgevingswaarde wettelijk verankerd. Een geluidproductieplafond als omgevingswaarde wordt gehanteerd om bepaalde taken die gemeente, provincie en Rijk hebben op het gebied van geluidregulering vorm te geven.

Het geluidproductieplafond als zodanig is niet nieuw: hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kent deze figuur al, maar alleen voor de rijksinfrastructuur. Geluidproductieplafonds worden nu ook ingevoerd voor door de provincie aangewezen provinciale wegen en lokale spoorwegen (voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen) en voor industrieterreinen.

In voornoemde artikelen is de bevoegdheid tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vastgelegd. Dit impliceert ook de bevoegdheid om eenmaal vastgestelde geluidproductieplafonds nadien te wijzigen. Dit hoeft niet expliciet te worden bepaald omdat het besloten ligt in de oorspronkelijke bevoegdheid.

Onderdelen B en D

Artikel 2.11, tweede lid, van de Omgevingswet bepaalt dat bij omgevingsplan geen omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald. Artikel 2.12, tweede lid, bevat een soortgelijke bepaling met betrekking tot de omgevingsverordening. Ook bij omgevingswaarden die bij een besluit als bedoeld in de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, is het niet de bedoeling dat bij omgevingsplan of omgevingsverordening omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van bij een dergelijk besluit vastgestelde omgevingswaarden, tenzij bij dat besluit anders is bepaald. Deze onderdelen regelen dat.

Onderdeel C

Artikel 2.11a verplicht er toe om bij omgevingsplan geluidproductieplafonds vast te stellen rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Voor wat onder een industrieterrein wordt verstaan, wordt aangesloten bij het huidige artikel 1 van de Wet geluidhinder. Activiteiten die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken (de «grote lawaaimakers») zullen via het Aanvullingsbesluit geluid worden aangewezen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij de vergelijkbare aanwijzing in artikel 2.1, derde lid, juncto bijlage I, onderdeel D, van het huidige Besluit omgevingsrecht het vertrekpunt vormt.

De gemeente kan op grond van artikel 2.11, eerste lid, van de Omgevingswet bij omgevingsplan geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststellen rondom andere terreinen dan de in artikel 2.11a bedoelde industrieterreinen. Het kan doelmatig zijn om – in plaats van het stellen van algemene regels over bedrijfsmatige activiteiten in het omgevingsplan – het systeem van geluidproductieplafonds bij bepaalde bedrijventerreinen te hanteren omdat het optimale duidelijkheid en zekerheid geeft aan omwonenden en bedrijven.

De bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen rondom industrieterreinen wordt toegekend aan de gemeenteraad. De bevoegdheid van de gemeenteraad sluit aan bij de artikelen 2.4 en 2.11 van de Omgevingswet. In deze artikelen wordt bepaald dat de gemeenteraad het omgevingsplan vaststelt en dat bij omgevingsplan omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

Omdat de bevoegdheid tot vaststelling van het omgevingsplan gedelegeerd kan worden aan het college van burgemeester en wethouders, geldt dat ook voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als onderdeel van het omgevingsplan. Dit is geregeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet.

Onderdeel E

Artikel 2.12a, eerste lid, bepaalt dat de gemeenteraad provinciale staten kan verzoeken de geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen vast te stellen als dat doelmatiger wordt geacht. Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten. Dit is geregeld in artikel 2.12a, tweede lid.

Met de vaststelling van de geluidproductieplafonds door provinciale staten gaan ook de bijbehorende taken en verplichtingen over van de gemeente naar de provincie. Hiervoor zullen via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet instructieregels worden gesteld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel F

In artikel 2.13a, eerste lid, is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door provinciale staten aangewezen wegen in beheer bij de provincie en lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen. Deze aanwijzing van wegen en spoorwegen zorgt ervoor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. Het begrip «weg» in de Omgevingswet omvat bijvoorbeeld onder andere wegen die niet zijn opengesteld voor motorvoertuigen en het is niet zinvol om voor dat soort wegen geluidproductieplafonds vast te stellen. De achtergrond van de aanwijzing van lokale spoorwegen door de provincie is al toegelicht in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Omdat omgevingswaarden door de provincie als hoofdregel als onderdeel van de omgevingsverordening worden vastgesteld, is voor de bevoegdheidstoedeling aan provinciale staten voor de vaststelling bij besluit van geluidproductieplafonds als omgevingswaarde gekozen om aan te sluiten bij de bevoegdheidstoedeling voor de omgevingsverordening (artikel 2.6 van de Omgevingswet). Deze bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten. Dit is geregeld in artikel 2.13a, tweede lid.

Onderdeel G

In artikel 2.15, tweede lid, is bepaald dat geluidproductieplafonds worden vastgesteld voor door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen. Net als bij de aanwijzing van (spoor)wegen door provinciale staten zorgt dit ervoor dat de geluidregulering wordt toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is. De aanwijzing van wegen en spoorwegen door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal materieel overeenkomen met de huidige geluidplafondkaart als bedoeld in artikel 11.18 van de Wet milieubeheer.

De onder de huidige wetgeving al bestaande bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat om geluidproductieplafonds vast te stellen voor de rijksinfrastructuur wordt hiermee voortgezet.

Onderdelen H tot en met K

Met de aanvullingen van de artikelen 2.16, 2.17, 2.18 en 2.19 wordt het takenpakket van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en het Rijk aangevuld voor wat betreft de beheersing van het geluid dat afkomstig is van industrieterreinen, wegen, hoofdspoorwegen en lokale spoorwegen.

Er is voor gekozen om de regulering van het geluid dat afkomstig is van lokale spoorwegen toe te voegen aan het takenpakket van de gemeente. Tegelijkertijd wordt de provincie de mogelijkheid gegeven deze taak naar zich toe te trekken, voor zover het een lokale spoorweg betreft die ook door de provincie wordt beheerd. Randvoorwaarden hiervoor worden met

het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet uitgewerkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Voor de achtergrond van deze keuzes wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Om de gebruikte terminologie ook in de nieuwe geluidregels zoveel mogelijk te vereenvoudigen en uniformeren, wordt in de artikelen van deze wet zoveel mogelijk het generieke begrip «geluid» gehanteerd. Alleen waar noodzakelijk wordt een specifiek begrip als bijvoorbeeld «geluidbelasting» of «geluidproductie» gebruikt. Dit sluit aan bij de keuze die op dat punt ook al is doorgevoerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In lijn met deze keuze wordt ook in artikel 2.18, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet de term «geluidhinder» gewijzigd in «geluid» (onderdeel J, onder 1). Juist in deze bepaling over stiltegebieden is dat een logische wijziging omdat het in die gebieden niet zozeer gaat om geluidhinder – het door mensen als hinder ervaren geluid – maar om stilte als zodanig, dus om de afwezigheid van geluid als een op zichzelf staande kwaliteit.

Onderdeel L

Artikel 2.24 bevat de grondslag voor het stellen van algemene instructieregels door het Rijk over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen. Omdat de Spoorwegwet het beheer van hoofdspoorwegen door middel van een concessie opdraagt aan een beheerder en deze beheerder – ProRail – geen bestuursorgaan is,²⁷ is het gewenst dat op grond van de Omgevingswet ook instructieregels kunnen worden gesteld over de uitoefening van de taak om het geluid afkomstig van hoofdspoorwegen te beheersen door de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet. Het nieuwe derde lid van artikel 2.24 regelt dit.

Onderdeel M

Op grond van de artikelen 2.22 en 2.24 van de Omgevingswet kunnen provincie en Rijk instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Dat geldt ook voor de taken die betrekking hebben op het geluid dat afkomstig is van infrastructuur en industrieterreinen die met dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Deze mogelijkheid om instructieregels te stellen is op diverse manieren begrensd. Zo moeten in ieder geval de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet (subsidiariteit en proportionaliteit) in acht worden genomen. Verder kunnen de instructieregels alleen betrekking hebben op de onderwerpen, genoemd in de artikelen 2.23 en 2.25. Artikel 2.23 biedt al de mogelijkheid om instructieregels te stellen over de inhoud, toelichting of motivering van een omgevingsplan, dus ook over bij dat plan vastgestelde geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

Artikel 2.25 wordt in de eerste plaats aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over de inhoud of motivering van een besluit tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, en van een besluit tot vaststelling van maatregelen ter beperking van het geluid in een gebouw als bedoeld in artikel 2.43.

²⁷ ProRail is nu een besloten vennootschap, maar de regering is voornemens om ProRail om te vormen tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid, zie Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 155.

Instructieregels van de provincie worden opgenomen in de omgevingsverordening. Instructieregels die door het Rijk worden gesteld, worden met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het nieuwe artikel 2.29a bepaalt dat het Rijk verplicht is instructieregels te stellen over de vaststelling van geluidproductieplafonds (zie onderdeel Q).

Artikel 2.25 wordt in de tweede plaats aangevuld met de mogelijkheid om instructieregels te stellen over het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid. Met de wijziging van artikel 3.10 wordt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat bij een (dreigende) overschrijding van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde in plaats van een programmaplicht een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

Onderdeel N

Artikel 2.27 van de Omgevingswet bevat de onderwerpen waarvoor het Rijk in ieder geval instructieregels zal stellen over omgevingsverordeningen. Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 2.27 wordt verzekerd dat via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet ook instructieregels aan het Besluit kwaliteit leefomgeving worden toegevoegd over omgevingsverordeningen met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de beheersing van het geluid dat afkomstig is van wegen en spoorwegen. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen instructieregels worden opgenomen over de wegen en spoorwegen die in ieder geval door provinciale staten moeten worden aangewezen. De geluidregulering wordt zodoende toegesneden op (spoor)wegen waarvoor dat uit oogpunt van geluidbeheersing zinvol is.

Verder wordt in onderdeel c de term «geluidhinder» vervangen door de term «geluid». Dit is toegelicht bij de wijziging van artikel 2.18, eerste lid (onderdeel J).

Onderdelen O, P, en U

Vergelijkbaar met artikel 2.27 bevat artikel 2.28 van de Omgevingswet de onderwerpen waarvoor het Rijk in ieder geval instructieregels zal stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten.

Net als in de onderdelen J en N zijn de bestaande bepalingen over geluid in onderdeel d van artikel 2.28, onderdeel d van artikel 2.29, tweede lid, en onderdeel d van artikel 3.6, eerste lid, in overeenstemming gebracht met de terminologie die wordt gebruikt in de met dit wetsvoorstel toegevoegde taken op het gebied van geluid. De in deze artikelen tot dusver gebruikte term «geluidbelasting» heeft een meer specifieke betekenis, namelijk de mate van geluid die op een bepaalde plaats wordt onderhouden vanwege een of meer geluidbronnen.

De wijziging in onderdeel e van artikel 2.28 houdt verband met de wijziging van artikel 2.19 (zie de toelichting bij onderdeel K).

Onderdeel Q

Dit onderdeel voegt een nieuw artikel 2.29a in. Daarin wordt geregeld dat het Rijk in ieder geval instructieregels stelt over besluiten tot het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Daarbij kan worden gedacht aan regels over de inhoud van een dergelijk besluit. Deze regels zullen een equivalent zijn van de regels die nu in titel 11.3 van

de Wet milieubeheer zijn opgenomen. De regels zullen met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdelen R en S

Onder de Wet geluidhinder kunnen bij provinciale verordening industrieterreinen van regionaal belang worden aangewezen. Een dergelijke aanwijzing heeft tot gevolg dat gedeputeerde staten in plaats van het college van burgemeester en wethouders zorg dragen voor de vaststelling van ten hoogste toelaatbare waarden van de geluidbelasting, de opstelling van een zonebeheerplan en het zo nodig treffen van maatregelen ter beperking van het geluid afkomstig van die industrieterreinen. Een voorziening is er in de Wet geluidhinder ook voor het Rijk voor de zonebewaking van industrieterreinen waarop zich inrichtingen bevinden die (ook) in gebruik zijn voor defensie.

Ook onder de Omgevingswet moet de provincie, respectievelijk het Rijk, de besluitvorming over geluidproductieplafonds bij industrieterreinen van provinciaal belang, respectievelijk industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden, kunnen beïnvloeden en sturen. Het gaat dan om industrieterreinen die het gemeentelijk belang overstijgen, gelet op bijvoorbeeld de aard van de activiteiten die op het terrein worden verricht of de omvang of economische functie van het terrein.

Om deze sturingsmogelijkheid ook voor het Rijk wettelijk te verankeren voor situaties waarin de provincie op verzoek van de gemeente geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststelt rondom industrieterreinen waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden, wordt in artikel 2.34 een onderdeel ingevoegd dat ertoe strekt dat het Rijk (de betrokken Minister of Ministers) de provincie hierover instructies kan geven.

Omdat de gemeenteraad geluidproductieplafonds als omgevingswaarde vaststelt bij omgevingsplan bieden artikel 2.33, tweede lid, onder a, respectievelijk artikel 2.34, tweede lid, onder d, al de mogelijkheid voor gedeputeerde staten, respectievelijk de betrokken Minister(s), om instructies te geven over de vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen, bijvoorbeeld als bovenregionale belangen of defensie-belangen in het spel zijn.

In artikel 2.33 wordt de mogelijkheid gecreëerd dat gedeputeerde staten een instructie kan geven aan het waterschapsbestuur over de uitoefening van de taak om het geluid dat afkomstig is van waterschapswegen te beheersen. Met instructies kan de provincie de geluidmaatregelen die het waterschap zou willen treffen naar aanleiding van de resultaten van de monitoring van de geluidproductie van waterschapswegen beïnvloeden en sturen. Dit verzekert dat een integrale afweging kan worden gemaakt van geluidaspecten in relatie tot de ruimtelijke ordening. Dit is immers een afweging die niet past bij het waterschap als functioneel bestuur.

Onderdeel T

Bij hogere geluidbelastingen, afkomstig van wegen, spoorwegen of industrieterreinen, kan de binnenwaarde in een geluidgevoelig gebouw worden overschreden. Via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald in welke gevallen dan geluidwerende maatregelen aan de gevel van het gebouw moeten worden getroffen om een acceptabel geluidniveau in dat gebouw te realiseren. De geluidwerende maatregelen worden door elk bevoegd

gezag afzonderlijk per besluit vastgesteld. Voor het daadwerkelijk treffen van de maatregelen is altijd toestemming van de eigenaar van het gebouw vereist. Daarnaast kan daarvoor de medewerking noodzakelijk zijn van de eigenaar van het gebouw, zoals bijvoorbeeld voor het verlenen van toegang tot het gebouw.

Het geval dat deze toestemming of medewerking uitblijft, zal worden bepaald als grond om te besluiten dat geen geluidwerende maatregelen worden getroffen of om een al genomen besluit tot het treffen van geluidwerende maatregelen in te trekken. Eventuele rechtsopvolgers van de rechthebbende van het desbetreffende gebouw kunnen nadien geen aanspraak meer maken op geluidwerende maatregelen. Het zou tot onevenredige kosten kunnen leiden als het bevoegd gezag later alsnog gedwongen zou kunnen zijn tot het treffen van geluidwerende maatregelen. Een besluit als hiervoor bedoeld heeft dus een eenmalig karakter. Hiermee wordt de huidige praktijk voortgezet.

Onderdelen V en W

De functionaliteiten van het geluidproductieplafond zijn uiteengezet in het algemeen deel van deze toelichting. Om deze functionaliteiten bij de vormgeving van het geluidproductieplafond als omgevingswaarde te behouden, wordt artikel 3.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat in plaats van de programmaplicht een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie maatregelen treft die zijn gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde. In geval van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zal via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald dat de beheerder van de geluidbron deze maatregelen moet treffen. Zoals al opgemerkt in het algemeen deel van deze toelichting kunnen dit geluidbeperkende maatregelen (bron- of overdrachtsmaatregelen) zijn maar ook andere maatregelen zoals een verzoek om verhoging van de geluidproductieplafonds. Een verhoging van geluidproductieplafonds vereist wel onderzoek naar de geluidbelasting van geluidgevoelige gebouwen en locaties en de afweging van geluidbeperkende maatregelen.

Deze plicht om maatregelen te treffen heeft dezelfde werking als de nu in artikel 11.20 van de Wet milieubeheer opgenomen plicht tot het zorgdragen voor de naleving van de geluidproductieplafonds. De in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vervatte systematiek van naleving van geluidproductieplafonds zal dan ook beleidsneutraal overgaan naar het stelsel van de Omgevingswet.

In geval van industrieterreinen is het denkbaar dat een programmaplicht meer aangewezen is. In veel gevallen zal de beheerder van het industrieterrein namelijk de medewerking nodig hebben van individuele bedrijven om de geluidproductie met succes te kunnen terugbrengen tot onder het plafond. Dit sluit aan bij het huidige artikel 67 van de Wet geluidhinder dat voorschrijft dat het college van burgemeester en wethouders voor een gezoneerd industrieterrein waarbij grenswaarden worden overschreden een geluidreductieplan vaststelt. Een dergelijk geluidreductieplan bevat nu onder meer een beschrijving van het te voeren beleid om de geluidbelasting te beperken en van de daarvoor in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen.

De wijziging van artikel 3.10, tweede lid, onderdeel b, borgt dat ook andere instanties dan bestuursorganen kunnen worden aangewezen om maatregelen te treffen om te voldoen aan de omgevingswaarde. Dit

betekent dat ProRail als besloten vennootschap²⁸ zijn huidige beheerstaak met betrekking tot de zorg voor de naleving van de geluidproductieplafonds ook onder de Omgevingswet kan voortzetten.

De wijziging van artikel 3.12 verzekert dat bij algemene maatregel van bestuur ook regels kunnen worden gesteld over de uitvoering of implementatie van de bovengenoemde maatregelen die zijn gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

Onderdeel X

In dit onderdeel wordt verzekerd dat het dagelijks bestuur van een waterschap ook een projectbesluit kan vaststellen met het oog op de taak van de beheersing van het geluid dat afkomstig is van wegen in beheer bij dat waterschap. Onderdeel van die taak is onder meer de sanering van te hoge geluidbelastingen die afkomstig zijn van die wegen. Dit zal worden geconcretiseerd door instructieregels die met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Onderdeel Y

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. De in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bestaande regelingen op het gebied van inspraak zullen beleidsneutraal worden overgenomen. Op grond van artikel 16.23, eerste lid, van de Omgevingswet is het voor eenieder mogelijk om op het ontwerp van de aangewezen besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zienswijzen in te dienen. Dit is een voortzetting van de huidige regels (artikel 11.32 van de Wet milieubeheer).

Onderdeel Z

Artikel 16.78 van de Omgevingswet bevat regels over de inwerkingtreding van onder meer het omgevingsplan en het projectbesluit. De hoofdregel is dat een omgevingsplan en een projectbesluit in werking treden met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit overeenkomstig artikel 3.44, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.²⁹ Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld bij omgevingsplan en bij besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid. Op grond van artikel 5.52, tweede lid, zal in het Omgevingsbesluit worden geregeld dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, ook kan worden genomen als onderdeel van een projectbesluit. Voor zover geluidproductieplafonds als omgevingswaarden bij omgevingsplan of projectbesluit worden vastgesteld, voorziet artikel 16.78 – in samenhang met voornoemde regel in het Omgevingsbesluit – derhalve in regels voor de inwerkingtreding.

²⁸ Zie voetnoot 27. Ook voor de situatie dat ProRail is omgevormd tot een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid voorziet dit gewijzigde artikel in de mogelijkheid tot voortzetting van de beheerstaak van ProRail met betrekking tot de zorg voor de naleving van geluidproductieplafonds.

²⁹ Zie het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet (Kamerstukken II 2017/18, 34 986).

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden geregeld dat geluidproductieplafonds als omgevingswaarden uiterlijk binnen 4 weken na de vaststelling ervan worden opgenomen in het geluidregister.³⁰ Omdat de gegevens van het geluidregister ook worden gebruikt door derden als basis voor akoestische onderzoeken voor ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van (spoor)wegen of industrieterreinen met geluidproductieplafonds is de kenbaarheid van die gegevens essentieel. Het is daarom gewenst om ook voor de inwerkingtreding van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden die niet bij omgevingsplan of projectbesluit worden vastgesteld regels te stellen die aansluiten bij de registratie in het geluidregister en die daarnaast zoveel mogelijk aansluiten bij de inwerkingtredeingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit.

Dit onderdeel regelt daarom dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, vier weken na de bekendmaking ervan in werking treedt. Anders dan bij de inwerkingtredeingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit is er niet voor gekozen om voor wat betreft de termijn van inwerkingtreding aan te sluiten bij de terinzagelegging overeenkomstig artikel 3.44, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. Een geluidproductieplafond als omgevingswaarde wordt namelijk niet altijd vastgesteld met gebruikmaking van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (zie onderdeel Y).

Tot slot wordt het bevoegd gezag de mogelijkheid gegeven om te bepalen dat een besluit als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, vanwege spoedeisende omstandigheden op een eerder tijdstip in werking treedt.

Onderdeel AA

Met het nieuwe onderdeel j van het tweede lid van artikel 16.88 wordt geëxpliciteerd dat regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van geluidwerende maatregelen op grond van artikel 2.43, eerste lid. Het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel van een gebouw betekent een inbreuk op het eigendomsrecht en het gebruik van dat gebouw en dergelijke maatregelen kunnen niet worden uitgevoerd zonder expliciete instemming van de zijde van de rechthebbende(n).

Onderdelen AB en AC

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarde zal op grond van het nieuwe zesde lid van artikel 20.2 via het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden vastgelegd. Dit geldt ook voor de aanwijzing van het bestuursorgaan of de andere instantie dat of die met de uitvoering van de monitoring is belast.

De wijziging van artikel 20.3 expliciteert dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de uitvoering van de monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden. Daaronder vallen regels over de frequentie van de monitoring.

³⁰ In paragraaf 3.5 van deze toelichting is uiteengezet dat nader zal worden bezien in hoeverre en op welke termijn het geluidregister kan worden geïntegreerd in of gekoppeld aan het Digitale Stelsel Omgevingswet.

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Dit hoofdstuk bevat hoofdzakelijk wijzigingen in andere wetten als gevolg van de intrekking van de Wet geluidhinder en het vervallen van de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer. Daarnaast wordt in de bij de Algemene wet bestuursrecht behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak een verwijzing ingevoegd naar de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

Artikelen 2.1 en 2.4 (intrekking Wet geluidhinder en wijzigingen Wet milieubeheer)

Artikel 2.1 en onderdeel A van artikel 2.4 regelen dat de Wet geluidhinder wordt ingetrokken en dat de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer vervallen. In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat deze regelingen opgaan in het stelsel van de Omgevingswet. Omdat de inhoud van titel 11.2 van de Wet milieubeheer al is opgenomen in de Omgevingswet (de artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid), zal deze titel met de Invoeringswet Omgevingswet vervallen.

De onderdelen B en D tot en met F van artikel 2.4 regelen dat verwijzingen naar de Wet geluidhinder en bepalingen in de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer worden geschrapt.

Onderdeel C van artikel 2.4 regelt dat artikel 18.2j van de Wet milieubeheer vervalt. Laatstgenoemd artikel regelt de bestuursrechtelijke handhaving van bij of krachtens hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer gestelde verplichtingen en heeft na het vervallen verklaren van de titels 11.1 en 11.3 van de Wet milieubeheer geen functie meer.

Artikel 2.2 (Algemene douanewet)

De Algemene douanewet heeft betrekking op het douanetoezicht en de douanecontrole van goederen en het goederenverkeer in ruime zin. Deze wet bevat een verwijzing naar de Wet geluidhinder in verband met het oude hoofdstuk II van die wet dat handelde over toestellen en geluidwerende voorzieningen. Dit hoofdstuk van de Wet geluidhinder is per 1 januari 2012 ingetrokken en ondergebracht in hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer. Er is dan ook geen behoefte om in het kader van de geluidregelgeving in de Algemene douanewet een verwijzing naar de Omgevingswet op te nemen.

Artikel 2.3 (Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel bevat wijzigingen van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Onder 1, onder a, wordt de verwijzing naar artikel 11.18 van de Wet milieubeheer geschrapt.

In onderdeel b wordt de eerste vaststelling na inwerkingtreding van de Omgevingswet van geluidproductieplafonds op grond van artikel 2.13a, eerste lid, uitgezonderd van beroep, voor zover die geluidproductieplafonds zijn gebaseerd op de heersende geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB. De achtergrond hiervan is de volgende. Bij de invoering van de hier bedoelde geluidproductieplafonds zal de hoofdregel gelden dat voor bestaande infrastructuur de plafonds worden vastgelegd op de heersende geluidproductie in een bepaalde (in het verleden liggende) referentieperiode, vermeerderd met 1,5 dB. De 1,5 dB is bedoeld als «werkruimte» omdat het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de

heersende situatie zou betekenen dat elke toename van het verkeer, hoe gering ook, direct zou leiden tot overschrijdingen van de geluidproductieplafonds. De werkruimte biedt de provincies de mogelijkheid om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en om bij groei van het verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden. Deze werkwijze is vergelijkbaar met die bij de invoering van het stelsel van geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur.³¹ Als de eerste geluidproductieplafonds worden vastgesteld op de heersende geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB, is het wenselijk om de mogelijkheid van beroep uit te sluiten. In dit geval worden de geluidproductieplafonds namelijk rechtstreeks afgeleid van historische brongegevens, zonder dat de provincie daar nog elementen aan toevoegt. Beroep zou dan zinledig zijn. De eerste vaststelling van geluidproductieplafonds zal worden uitgewerkt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid.

Provincies kunnen er desgewenst voor kiezen om de eerste geluidproductieplafonds vast te stellen op een ander niveau. Dit is mogelijk als er bestaande infrastructurele plannen zijn waarbij een voorwaarde is dat uit deze plannen een goede verkeersprognose valt af te leiden en dat deze plannen in een zodanige fase van besluitvorming verkeren dat deze ook zullen worden uitgevoerd. De eerste vaststelling van geluidproductieplafonds die plaatsvindt op deze wijze wordt niet uitgesloten van beroep daar deze vaststelling is gebaseerd op prognoses van de provincie en niet op historische gegevens over een afgesloten tijdvak.

Onder 2 worden de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet toegevoegd aan de lijst van besluiten waartegen beroep in eerste aanleg kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De achtergrond van deze wijziging is al toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Ook wordt de verwijzing naar de Wet geluidhinder geschrapt.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

Dit hoofdstuk bevat enerzijds regels om de overgang van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het stelsel van de Omgevingswet in goede banen te leiden en anderzijds regels om de invoering van het nieuwe stelsel te faciliteren.

Artikel 3.1 (algemeen overgangsrecht hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

Dit artikel bevat de hoofdregels voor de overgang van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar de Omgevingswet. Uitgangspunt van het overgangsrecht is dat procedures die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels worden afgerond volgens het oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt op het moment waarop de nieuwe regels gelden. Hierin voorziet het eerste lid, zij het dat artikel 3.2 van dit wetsvoorstel ook toepassing is. Concreet betekent dit dat de genoemde procedures volgens oud recht worden afgerond maar dat tegelijkertijd de geluidproductieplafonds worden herberekend. Voor het geval de vaststelling van geluidproductieplafonds onderdeel is van een tracébesluit als bedoeld in hoofdstuk III van de Tracéwet voorziet de Invoeringswet Omgevingswet in overgangsrecht.

Het tweede lid ziet op de situatie dat op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer al een plicht bestaat tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen. In dit lid wordt geregeld dat die plicht op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in stand blijft.

³¹ Vergelijk Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, p. 30 en 31.

Het derde lid zorgt er voor dat de beheerders van rijkswegen en hoofdspoorwegen over het laatste volledige kalenderjaar waarover hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer heeft gegolden een verslag indienen over de naleving van de geluidproductieplafonds volgens de oude regels.

Artikel 3.2 (overgangsrecht geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen)

Dit artikel bevat bijzondere bepalingen voor de overgang van de bestaande systematiek van de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen naar de Omgevingswet. De bestaande geluidproductieplafonds en de geluidproductieplafonds die na inwerkingtreding van deze wet nog op grond van oud recht worden vastgesteld, gaan niet een-op-een over, maar worden door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat na inwerkingtreding van deze wet herberekend. De herberekening betreft in de eerste plaats de geluidproductieplafonds die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet al gelden. Ook de onder de Tracéwet vastgestelde geluidproductieplafonds en de onder de Wet milieubeheer vastgestelde geluidproductieplafonds waarvan de werking op grond van artikel 11.36 of 11.63 van die wet is opgeschort, vallen hieronder. Daarnaast ziet de herberekening op de geluidproductieplafonds die met toepassing van de overgangsbepalingen van de artikelen 3.1, eerste lid, onder a en d, en 3.4, tweede lid, onder c, na de inwerkingtreding van deze wet zullen worden vastgesteld. Tot slot ziet de herberekening op de geluidproductieplafonds die zijn opgenomen in een ontwerp-tracébesluit dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ter inzage is gelegd en na inwerkingtreding van deze wet zullen worden vastgesteld. De Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in overgangsbepalingen over de Tracéwet.

De herberekening houdt verband met het volgende. Met de Omgevingswet zullen ook technische verbeteringen worden doorgevoerd in de methoden voor het berekenen van de geluidproductie. Deze technische verbeteringen hebben in ieder geval betrekking op de specifieke modelleringsregels voor het berekenen van geluidniveaus op referentiepunten. De geluidproductie en geluidproductieplafonds worden met een nauwkeurigheid van één tiende van een decibel bepaald en vastgelegd. Dat maakt dit systeem ook gevoelig voor kleine wijzigingen in de rekenmethode voor geluidniveaus. Het is niet wenselijk dat een met geluidproductieplafonds gereguleerde geluidbron meer of minder geluidruimte krijgt door aanpassingen in de rekenmethode of modellering. Het is daarom noodzakelijk dat alle op grond van de Wet milieubeheer vastgestelde geluidproductieplafonds opnieuw berekend worden. Deze herberekening vindt plaats op grond van de brongegevens die behoren bij de geldende geluidproductieplafonds, zodat de herberekening niet iets wezenlijks verandert aan het beschermingsniveau voor de omgeving en aan de geluidruimte voor de beheerder. De herberekende geluidproductieplafonds gelden als omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid. Omdat de herberekening niet is gericht op rechtsgevolg – immers, het betreft een rekentechnische aanpassing van de geluidproductieplafonds waarbij de geluidruimte en het beschermingsniveau ongewijzigd blijven – zal er geen sprake zijn van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede lid regelt dat een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande ontheffing van de plicht tot naleving van een geluidproductieplafond geldt als een besluit tot vaststelling van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet. Met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden voorzien in de mogelijkheid

dat geluidproductieplafonds onder bepaalde omstandigheden tijdelijk niet nageleefd hoeven te worden. Het is daarom wenselijk om te regelen dat op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet al bestaande ontheffingen ongewijzigd kunnen worden voortgezet onder de Omgevingswet. Zoals hiervoor al is aangegeven, keert de figuur van de ontheffing van de plicht tot naleving van een geluidproductieplafond als zodanig niet terug onder de Omgevingswet. Het tijdelijk niet naleven van een bestaand geluidproductieplafond zal vorm krijgen door middel van een (tijdelijke) wijziging van het besluit waarmee dat geluidproductieplafond is vastgesteld.

Op grond van artikel 11.24, derde lid, van de Wet milieubeheer kan aan een ontheffing een voorschrift zijn verbonden over de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond. Het derde lid regelt dat de mate van die overschrijding ook wordt herberekend volgens de in het eerste lid bedoelde rekenmethode. Dit verzekert dat het (herberekende) geluidproductieplafond en de toegestane tijdelijke overschrijding van dat plafond op elkaar aansluiten. Ook de herberekening van de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond is niet gericht op rechtsgevolg.

Artikel 3.3 (overgangsrecht geluidsanering Wet milieubeheer)

Dit artikel regelt dat de sanering van te hoge geluidbelastingen, afkomstig van de rijksinfrastructuur, wordt afgewikkeld op basis van het oude recht (afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer).

In afwijking van het eerste onderdeel van artikel 2.5 – dat onder meer titel 11.3 van de Wet milieubeheer laat vervallen – bepaalt het eerste lid dat afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer nog van toepassing blijft tot 1 januari 2024. Dit houdt verband met het volgende. Artikel 11.56, eerste lid, van de Wet milieubeheer bevat een uiterste datum waarop de beheerders van rijkswegen en hoofdspoorwegen een verzoek tot vaststelling van een saneringsplan moeten indienen. Deze uiterste datum is nu nog 31 december 2020 maar het voornemen bestaat om deze datum te wijzigen in 31 december 2023. Hiertoe zal de regering een separaat voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer indienen. Omdat deze nieuwe datum ligt na de verwachte datum van inwerkingtreding van deze wet en deze wet titel 11.3 van de Wet milieubeheer laat vervallen, is het eerste lid noodzakelijk om alle saneringsplannen te kunnen vaststellen. Het tweede lid regelt dat het oude recht van toepassing blijft op onder het regime van afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer ingediende verzoeken om saneringsplannen en lagere geluidproductieplafonds vast te stellen, op wijzigingen van saneringsplannen en op het treffen van de maatregelen ter uitvoering van de saneringsplannen.

Artikel 3.4 (algemeen overgangsrecht Wet geluidhinder)

Dit artikel bevat de hoofdregels voor de overgang van de Wet geluidhinder naar de Omgevingswet. Net als in artikel 3.1 is het uitgangspunt van het overgangsrecht dat procedures die zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regels worden afgerond volgens het oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt op het moment waarop de nieuwe regels gaan werken. Hierin voorziet het eerste lid.

Voor het geval hogere waarden worden vastgesteld als onderdeel van een tracébesluit of bij het vaststellen van een bestemmingsplan of een wijziging- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening de Wet geluidhinder wordt toegepast, voorziet de Invoeringswet Omgevingswet in overgangsrecht.

Het tweede lid ziet op de situatie dat op grond van de Wet geluidhinder al een plicht bestaat tot het treffen van geluidbeperkende of geluidwerende maatregelen. In dit lid wordt geregeld dat die plicht op grond van de Wet geluidhinder in stand blijft.

Artikel 3.5 (overgangsrecht wegen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds langs provinciale wegen)

Voor provinciale wegen blijft de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht tot het moment waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Dit is bepaald in artikel 3.5, eerste lid, onder a. Gecombineerd met het tweede lid – dat regelt dat een termijn wordt gesteld aan die eerste vaststelling – voorkomt dit dat er een gat valt in de geluidregulering voor provinciale wegen.

Onderdeel b van het eerste lid regelt dat een aantal specifieke besluiten uit de Wet geluidhinder over de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting vanwege gemeente-, waterschaps- en provinciale wegen wordt afgerond volgens het oude recht.

Op grond van het tweede lid zal bij koninklijk besluit een tijdstip worden gegeven waarop de geluidproductieplafonds voor provinciale wegen moeten worden vastgesteld. Dit geeft de provincie de gelegenheid de besluitvorming goed voor te bereiden. De situatie kan zich voordoen dat op voornoemd tijdstip een enkel besluit op grond van de Wet geluidhinder nog niet onherroepelijk is. In het geval dat een dergelijk besluit van betekenis is voor de hoogte van de al vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de provincie verwacht dat die plafonds vervolgens zullen worden aangepast.

Artikel 3.6 (overgangsrecht industrieterreinen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen)

Ook voor industrieterreinen blijft de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht tot het moment waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Dat is bepaald in artikel 3.6, eerste lid, onder a. Gecombineerd met het tweede lid – dat regelt dat een termijn wordt gesteld aan die eerste vaststelling – voorkomt dit dat er een gat valt in de geluidregulering voor industrieterreinen.

Artikel 3.6, eerste lid, onder b, heeft betrekking op terreinen die onder de werking van artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder vallen. Dit betreft voormalige gezoneerde industrieterreinen die zijn opgeheven. Daartoe zijn de «grote lawaaimakers» die op dat industrieterrein zijn gevestigd planologisch al wegbestemd en is ook de geluidszone opgeheven, maar zolang er onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan nog één of meerdere «grote lawaaimakers» gevestigd zijn, voorziet artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder erin dat de opgeheven geluidszone blijft voortbestaan als toetsingskader voor die «grote lawaaimaker(s)» en woningen in de omgeving. Omdat deze terreinen geen industrieterreinen meer zijn, worden hiervoor geen geluidproductieplafonds vastgesteld. Voor deze terreinen zullen met toepassing van in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen instructieregels zo nodig geluidregels in het omgevingsplan worden opgenomen. Op grond van artikel 22.3 van de Invoeringswet Omgevingswet moet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip aan de in artikel 2.4 van de Omgevingswet opgenomen verplichting tot vaststelling van een omgevingsplan zijn voldaan. Tot uiterlijk dat tijdstip,

of zoveel eerder als de gemeente aan de verplichting van artikel 2.4 van de Omgevingswet heeft voldaan, zal op grond van artikel 3.6, vierde lid, nog het oude recht van toepassing blijven op de hier bedoelde terreinen.

Omdat voor de vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van belang is hoeveel geluid het industrieterrein in de richting van een woning mag uitstralen, is in artikel 3.6, eerste lid, onder c, bepaald dat de Wet geluidhinder van toepassing blijft op alle besluiten die op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder worden genomen en leiden tot een in acht te nemen grenswaarde voor de geluidsbelasting vanwege een industrieterrein, totdat die besluiten onherroepelijk zijn.

De besluiten waar het hier om gaat, zijn de volgende. In de eerste plaats gaat het om besluiten die samenhangen met het wijzigen van een bestaande geluidszone (zie onderdeel b, onder 1). Door het wijzigen van een zone kunnen bestaande geluidgevoelige objecten in de geluidszone komen te liggen en geldt een in acht te nemen grenswaarde van 50 dB(A). Op die besluiten blijft de Wet geluidhinder van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn. In de tweede plaats gaat het om (zie onderdeel b, onder 2, 3 en 4°) alle besluiten over de toelaatbare geluidsbelasting van geluidgevoelige objecten. Die besluiten spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande industrieterreinen. Zodra de eerste geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, eindigt de werking van de Wet geluidhinder en hebben de grenswaardenbesluiten geen waarde meer. De bescherming is dan overgenomen door de geluidproductieplafonds.

Op grond van het tweede lid zal bij koninklijk besluit een tijdstip worden gegeven waarop de geluidproductieplafonds moeten worden vastgesteld. Dit geeft de gemeente de gelegenheid de besluitvorming goed voor te bereiden. De situatie kan zich voordoen dat op voornoemd tijdstip een enkel besluit op grond van de Wet geluidhinder nog niet onherroepelijk is. In het geval dat een dergelijk besluit van betekenis is voor de hoogte van de al vastgestelde geluidproductieplafonds wordt van de gemeente verwacht dat die plafonds zullen worden aangepast zodra dat besluit onherroepelijk is.

Artikel 2.11a van de Omgevingswet bevat de hoofdregel dat de geluidproductieplafonds als omgevingswaarde rondom industrieterreinen worden vastgesteld bij omgevingsplan. Artikel 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet bepaalt dat op verzoek van de gemeenteraad bij besluit van provinciale staten geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld als dat doelmatiger wordt geacht. Het derde lid van artikel 3.6 maakt voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen van regionaal belang als bedoeld in artikel 163, tweede lid, van de Wet geluidhinder een uitzondering op deze bepalingen, deze geluidproductieplafonds worden vastgesteld door provinciale staten zonder dat daartoe door de gemeenteraad een verzoek moet zijn ingediend. Dit is doelmatiger omdat de provincie nu het beheer voert over de geluidruimte van industrieterreinen die als van regionaal belang zijn aangemerkt en daardoor over alle voor de eerste vaststelling van geluidproductieplafonds benodigde informatie beschikt. Na de eerste vaststelling van de geluidproductieplafonds is het derde lid van artikel 3.6 uitgewerkt en zijn de artikelen 2.11a en 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet onverkort van toepassing. Als deze geluidproductieplafonds vervolgens moeten worden gewijzigd, of als er rondom het industrieterrein geluidproductieplafonds moeten worden toegevoegd, dan is de gemeenteraad daartoe bevoegd en is het aan de gemeenteraad om al dan niet een verzoek als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, te doen.

Als de Wet geluidhinder niet meer van kracht is, verliezen alle besluiten die op grond van de Wet geluidhinder zijn genomen hun rechtskracht. Dat is in twee gevallen onwenselijk. In de eerste plaats geldt dat voor op grond van artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder vastgestelde maatregelen (sanering). In de meeste gevallen zullen deze maatregelen zijn verwerkt in geluidvoorschriften en inmiddels ook zijn uitgevoerd. Voor die gevallen waarin de sanering nog niet geheel is uitgevoerd, is in artikel 3.6, vierde lid, bepaald dat een besluit waarin maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder zijn vastgesteld, geldt als programma in de zin van de Omgevingswet. In het vijfde lid van artikel 3.6 is tenslotte bepaald dat ook een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder geldt als een programma onder de Omgevingswet.

Artikel 3.7 (vangnetbepaling)

De Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bevatten een groot aantal gedetailleerde normen. De Omgevingswet bevat die gedetailleerde normen niet op wetsniveau. Hoewel beoogd is in deze wet zo goed en zo uitputtend mogelijk overgangsrecht op te nemen voor een soepele invoering van de transitie van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer naar het andere wettelijke instrumentarium van de Omgevingswet, bestaat desondanks de mogelijkheid dat een aantal situaties niet is voorzien. Vooral vanwege de omvang en complexiteit van de Wet geluidhinder is een vangnetbepaling opgenomen.

De gedetailleerde bepalingen die vragen om overgangsrecht komen onder het regime van de Omgevingswet veelal terecht in de uitvoeringsregelgeving. Bij het opstellen van de uitvoeringsregelgeving zal blijken of nadere overgangsbepalingen nodig zijn. Het kan voorkomen dat het wenselijk is om in aanvulling op het overgangsrecht in deze wet ook een overgangsbepaling in de algemene maatregel van bestuur op te nemen. Dit artikel biedt die mogelijkheid.

HOOFDSTUK 4 Slotbepalingen

De regering heeft diverse wetsvoorstellen tot aanvulling van de Omgevingswet in voorbereiding of al ingediend. Omwille van de consistentie en de herkenbaarheid zijn de diverse aanvullingswetsvoorstellen allemaal voorzien van een citeertitel volgens hetzelfde model.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Mede namens
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 mei 2017 en het nader rapport d.d. 28 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 december 2016, no. 2016002258, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), met memorie van toelichting.

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet. Het voorstel wijzigt de Omgevingswet en regelt welke overheden verantwoordelijk zijn voor de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid. De Wet geluidhinder en het hoofdstuk geluid in de Wet milieubeheer worden ingetrokken. Het voorstel betreft alleen de bescherming tegen geluidbelasting door wegen, spoorwegen en industrieterreinen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een dragende motivering aangewezen van de noodzaak van het afzonderlijke instrument geluidproductieplafond, naast het in de Omgevingswet geregelde instrumentarium. De stelselherziening kent als algemeen uitgangspunt dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De Afdeling acht dat uitgangspunt van belang en adviseert met het oog daarop om nader toe te lichten hoe de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

gelijkwaardige bescherming gewaarborgd wordt in de op het voorstel gebaseerde uitvoeringsregels.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 december 2016, nr. 2016002258, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 mei 2017, nr. W14.16.0418/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanvulling en verduidelijking van de memorie van toelichting op een aantal onderdelen wenselijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op enkele onderdelen aangepast en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Voorts is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om nog enkele andere verbeteringen in het wetsvoorstel aan te brengen.

1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

a. Nieuwe omgevingsregelgeving

De stelselherziening van het omgevingsrecht is in gang gezet met de Omgevingswet.² Een aantal inhoudelijke onderwerpen is nog niet in de Omgevingswet opgenomen. Het onderwerp geluid, voor zover veroorzaakt door wegen, spoorwegen en industrieterreinen krijgt met het onderhavige voorstel alsnog een plaats in het stelsel. De onderwerpen bodem, natuur en grondeigendom zullen door middel van drie andere aanvullingswetten ook aan de Omgevingswet worden toegevoegd. Een invoeringswet zal erin voorzien dat de onderwerpen schade, organisatie van vergunningsverlening, toezicht en handhaving, milieueffectrapportage en waterveiligheid in het nieuwe stelsel worden geregeld. Daarnaast zal uitvoeringsregelgeving tot stand worden gebracht. De regering heeft aangekondigd dat daartoe in ieder geval vier algemene maatregelen van bestuur (amvb) behoren: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving.³ Daarnaast komen er aanvullings-amvb's.⁴ De regering heeft het voornemen om alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden.

In het hiernavolgende wordt uiteengezet langs welke algemene lijn de Afdeling de advisering over de regelgeving in het nieuwe stelsel ter hand neemt. Daartoe worden eerst de doelen en uitgangspunten, het instrumentarium en de belangrijkste systeemkeuzes in de Omgevingswet geschetst.

² Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Stb. 2016, 156).

³ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 29.

⁴ Dat blijkt onder meer uit de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel.

b. Doelen en uitgangspunten Omgevingswet

De maatschappelijke doelen van het nieuwe stelsel kunnen worden samengevat als: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit van de leefomgeving.⁵ Daarnaast zijn er vier verbeterdoelen: (1) het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht; (2) het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving; (3) het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en (4) het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.⁶ Deze verbeterdoelen vormen de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten van het nieuwe stelsel.⁷ De belangrijkste uitgangspunten hebben betrekking op:

- Europees recht en internationale verdragen: voor onderwerpen die door EU-richtlijnen of verdragen worden bestreken, wordt niets anders of méér vastgelegd dan wat die richtlijnen of verdragen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.*
- Gelijkwaardige bescherming: het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit blijft gelijkwaardig aan het oude niveau. Ook de rechtsbescherming mag niet minder worden.*
- Flexibiliteit: bestuurlijke afwegingsruimte en maatwerk mogelijkheden. De ruimte voor bestuursorganen om afwegingen te maken wordt groter dan voorheen, maar niet onbegrensd. Zij vindt haar formele en materiële begrenzing in de doelen van de wet, in de wettelijke afbakening van taken en bevoegdheden en de grondslagen voor algemeen verbindende voorschriften.*
- Bestuurlijke taakverdeling: de gemeente is en blijft primair verantwoordelijk voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal, tenzij»).*

c. Instrumentarium Omgevingswet

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk ingevuld en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.⁸ Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.⁹ Omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere regels werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Er kunnen instructieregels worden gesteld die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een

⁵ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7. Artikel 1.3 van de Omgevingswet omschrijft de maatschappelijke doelen: «Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.»

⁶ Memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7.

⁷ Deze uitgangspunten zijn uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7, 23 en 50. Hoofdstuk 2 van de Omgevingswet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies.

⁹ Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.¹⁰ Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.¹¹ Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.¹²

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten: (1) de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving; (2) het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen; (3) decentrale regelgeving, namelijk het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt; (4) algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving; (5) de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten en (6) het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang. Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten zoals gedoogplichten, procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

d. Keuzes in de Omgevingswet

In haar advies over het voorstel voor de Omgevingswet stelde de Afdeling vast dat de regeling van het materiële omgevingsrecht bijna volledig zal plaatsvinden in uitvoeringsregelingen, alsmede dat de regering in het voorstel vooral kiest voor het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen, onder meer om van algemeen verbindende voorschriften af te wijken.¹³ De Afdeling adviseerde om toetsingskaders op basis waarvan materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, alsmede waar mogelijk materiële normen en voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming, in het voorstel op te nemen. Zij adviseerde ook om te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. De Afdeling heeft daarbij als voorbeeld gewezen op de materiële normen in de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder. Voorts adviseerde de Afdeling materiële en procedurele waarborgen in het voorstel op te nemen die de zorgvuldige toepassing van de afwijkingmogelijkheden garandeert. Het advies heeft geleid tot enkele wijzigingen.¹⁴ Het karakter van de Omgevingswet is echter ongewijzigd gebleven: een kaderwet die materiële normstelling delegeert naar het niveau van lagere regel-

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96.

¹¹ Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels).

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106.

¹³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 4.

¹⁴ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is onder meer geregeld dat de voorhangprocedure van toepassing is op de ontwerpamvb's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Verder zijn delegatiegrondslagen duidelijker begrensd en ingekaderd en is de reikwijdte van de mogelijkheden voor instructieregels verduidelijkt. Ook zijn in beperkte mate materiële en procedurele waarborgen opgenomen voor het hanteren van de flexibilitetsinstrumenten.

geving.¹⁵ De wetgever heeft daarmee een principiële keuze gemaakt voor een stelsel waarin de amvb het basisniveau is voor inhoudelijke normstelling.

e. Adviseringslijn regelgeving in het nieuwe stelsel

De advisering over de aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving vindt plaats tegen de achtergrond van de Omgevingswet en de keuzes die de wetgever daarmee voor het nieuwe stelsel heeft gemaakt. De Afdeling gaat uit van die keuzes.

In bovengenoemde advies heeft de Afdeling opgemerkt dat de vraag in hoeverre het voorstel bijdraagt aan de verwerkelijking van het maatschappelijk doel en de geformuleerde verbeterdoelen nog niet kan worden beantwoord. De Afdeling heeft op dit punt daarom een voorbehoud gemaakt.¹⁶ De aanvullingswetten, de invoeringswet en de uitvoeringsbesluiten zijn in het bijzonder van belang. De Afdeling zal ten behoeve van haar advisering daarom telkens onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regelgeving bijdraagt aan het behalen van de verbeterdoelen van het stelsel. Daarnaast zal de Afdeling onderzoeken of de nieuwe regelgeving consistent is met het instrumentarium van de Omgevingswet. Zij zal ook nagaan of de voorstellen en ontwerpen voldoen aan de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de Omgevingswet. De Afdeling zal zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. De Afdeling zal daarbij nagaan of in voldoende mate is voorzien in materiële en/of procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

1. Toetsing van regelgeving in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht

In dit onderdeel beschrijft de Afdeling de algemene lijn aan de hand waarvan zij zal adviseren over toekomstige onderdelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze passage komt een bredere betekenis toe dan het voorliggende wetsvoorstel. De algemene lijn zal volgens het advies (onderdelen a en e) bijvoorbeeld ook worden gehanteerd bij de advisering over het ontwerp van de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De regering is verheugd dat de Afdeling hiermee een richtinggevend kader biedt dat aansluit bij de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening, de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de belangrijkste systeemkeuzes. Ook refereert de Afdeling aan de (kern)instrumenten die in de Omgevingswet zijn opgenomen en geeft zij aan dat de nieuwe regelgeving zal worden onderzocht op consistentie met dat instrumentarium. Genoemde elementen vormen de bouwstenen van de nieuwe regelgeving. Zij lenen zich ook naar het oordeel van de regering goed als toetssteen voor de beoordeling van de ontwikkeling van het nieuwe stelsel.

De Afdeling gaat in onderdeel d specifiek in op de systeemkeuze in de Omgevingswet om de materiële normstelling grotendeels te bundelen in een beperkt aantal algemene maatregelen van bestuur. De Afdeling wijst

¹⁵ Er zijn geen omgevingswaarden of grenswaarden in de wet opgenomen.

¹⁶ De Afdeling heeft in haar advies een voorbehoud gemaakt dat luidt: «Toch zal op enig moment moeten kunnen worden beoordeeld of het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht beantwoordt aan de doelstellingen van het voorstel. Daarom adviseert de Afdeling om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerpamvb's voor advies aan de Afdeling voor te leggen. Op dat moment kan dan beter worden beoordeeld welke andere elementen dan de reeds hiervoor genoemde, eventueel alsnog in de Omgevingswet zouden moeten worden geregeld.»

op enkele wijzigingen, die onder andere naar aanleiding van het advies van de Afdeling in de Omgevingswet zijn aangebracht, waarmee de delegatiegrondslagen in de Omgevingswet nader met waarborgen zijn omkleed. De Afdeling geeft vervolgens in onderdeel e expliciet aan dat zij de door de wetgever bij de Omgevingswet gemaakte keuzes voor het nieuwe stelsel, waaronder de keuze van de algemene maatregel van bestuur als basisniveau voor inhoudelijke normstelling, als uitgangspunt neemt voor de verdere advisering over onder meer de aanvullingswetten, de Invoeringswet Omgevingswet en de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet. Voor de uitgangspunten van de stelselherziening zal de Afdeling zich in het bijzonder richten op het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Ook hiervoor geldt dat de regering de geboden duidelijkheid waardeert. Deze komt ten goede aan de consistentie van de verdere opbouw en inrichting van het nieuwe stelsel.

2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voorziet erin dat de onderwerpen die nu zijn geregeld in de Wet geluidhinder en in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, een plaats krijgen in het stelsel van de Omgevingswet.¹⁷ Daarbij is beoogd de regelgeving voor geluid in overeenstemming te brengen met de opbouw en doelen van de Omgevingswet, aldus de toelichting op het voorstel.¹⁸ In het voorstel worden ook beleidsinhoudelijke doelstellingen gerealiseerd: de systematiek van geluidproductieplafonds wordt uitgebreid van rijks(spoor)wegen naar lokale wegen en spoorwegen en naar industrieterreinen. Niet onder dit voorstel vallen: geluidsregels voor luchtvaart, regels voor milieubelastende activiteiten en bepalingen inzake de geluidwering van bouwwerken. Deze onderwerpen worden geregeld in de Wet luchtvaart respectievelijk andere onderdelen van de Omgevingswet die door dit voorstel niet worden gewijzigd.¹⁹

In de Omgevingswet zijn al diverse regels en instrumenten opgenomen die kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, bijvoorbeeld het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en algemene rijksregels voor activiteiten. Ook bevat de Omgevingswet een verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over omgevingsplannen en projectbesluiten met het oog op het beschermen van de gezondheid met betrekking tot de geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen.²⁰ Het voorstel vult de Omgevingswet aan door daarin vast te leggen welke overheden verantwoordelijk zijn voor «de beheersing van geluidbelasting met het oog op het beschermen van de gezondheid».²¹ Daarnaast wordt geregeld welke overheden in welke gevallen een geluidproductieplafond vaststellen en verplicht het voorstel de rijksoverheid instructieregels te stellen over besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds. Ook bevat het een tijdelijke regeling voor sanering van te hoge geluidbelasting en overgangsrecht voor lopende procedures onder de Wet geluidhinder en de Wet milieu-

¹⁷ Namelijk: regels voor geluidproductie van infrastructuur en industrieterreinen en die voor geluidbelasting op nieuw te realiseren geluidgevoelige objecten,

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

¹⁹ Regels voor milieubelastende activiteiten vallen tot op heden onder de Wabo en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Geluidwering bij bouwwerken wordt geregeld in de bouwregelgeving (Bouwbesluit 2012).

²⁰ Artikel 2.28, onderdeel d Omgevingswet. Het onderhavige voorstel brengt hier een redactionele wijziging in aan, maar wijzigt de inhoud niet.

²¹ Deze taak wordt voor het de gemeente toegevoegd aan artikel 2.16, voor de waterschappen aan artikel 2.16, voor provincies aan artikel 2.18 en voor het rijk aan artikel 2.19 van de Omgevingswet.

beheer. Door het voorstel zal de Wet geluidhinder worden ingetrokken en komt hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer te vervallen.

2. Inleiding: inhoud wetsvoorstel

De Afdeling geeft een samenvatting van de in de toelichting beschreven beleidsinhoudelijke doelstellingen van het wetsvoorstel, de inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet voor de beheersing van de geluidbelasting en de specifieke aanvullingen op dat instrumentarium die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond

Het herziene stelsel van het omgevingsrecht beoogt een zorgvuldig op samenhang afgestemd instrumentarium, bestaande uit de hierboven genoemde kerninstrumenten en omgevingswaarden. De Omgevingswet heeft daarnaast tot doel het omgevingsrecht eenvoudiger te maken door middel van een beperkt palet aan basisinstrumenten dat in beginsel gelijk is voor alle domeinen en alle bestuurslagen over de volle breedte van het omgevingsrecht.²² In de Omgevingswet zijn dan ook instrumenten beschikbaar die ook kunnen worden ingezet voor de beheersing van geluidbelasting, zoals het omgevingsplan, omgevingswaarden en de programma's. De Afdeling merkt op dat in dit wetsvoorstel, dat één van de eerste wetsvoorstellen tot wijziging van de Omgevingswet is, voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van (spoor)wegen en industrie-terreinen echter gekozen wordt voor handhaving van een bestaand afzonderlijk instrument uit de Wet milieubeheer: het geluidproductieplafond».

De Afdeling heeft begrip voor de wens om de in de toelichting genoemde voordelen te behouden die de huidige systematiek van geluidproductieplafonds, zoals neergelegd in de Wet milieubeheer, biedt bij het beschermen van de gezondheid tegen geluidbelasting.²³ Het belang van de uitgangspunten van de stelselherziening stelt echter wel bijzondere eisen aan de onderbouwing van nut en noodzaak bij het introduceren in de Omgevingswet van een voor die wet nieuw en afzonderlijk instrument, dat slechts op één beleidsterrein gekenmerkt door enkele specifieke geluidsbronnen zal worden gebruikt. De toelichting op de keuze voor het introduceren van geluidproductieplafonds in de Omgevingswet schiet op dit punt tekort. Uit het karakter van de omgevingswaarde worden in de toelichting weliswaar op relevante aspecten verschillen met het geluidproductieplafond afgeleid, maar daaruit volgt nog niet dat deze verschillen niet anders dan door onverkorte handhaving van het bestaande instrument van geluidproductieplafonds zijn te ondervangen. Ook had het in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van de omgevingswaarde op dit voor het omgevingsrecht belangrijke deel terrein de vormgeving van het instrument omgevingswaarde in de beschouwing te betrekken, bijvoorbeeld op het punt van vaststelling ervan als algemeen verbindend voorschrift.²⁴ Gelet op het streven naar (behoud van) een «beperkt palet» is het tenslotte van belang

²² Paragraaf 2.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingsrecht (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).

²³ Memorie van toelichting, paragrafen 3.3 en 4.4. Zie ook paragraaf 2.1 van het Nalevingsverslag geluidproductieplafonds rijkswegen 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2016/12/12/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015/nalevingsverslag-geluidproductieplafonds-rijkswegen-2015.pdf>.

²⁴ Paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting.

te motiveren dat de belemmeringen voor toepassing van het algemene instrumentarium zich specifiek op dit terrein en niet ook breder in het omgevingsrecht voordoen. Toepassing van afzonderlijk instrumentarium behoort immers uitzondering te zijn en te blijven.

De Afdeling adviseert de noodzaak van toevoeging van het instrument geluidproductieplafond aan de Omgevingswet nader toe te lichten in relatie tot de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.

b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht

Door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelfstaande karakter van geluidproductieplafonds is ook niet op voorhand duidelijk hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet. De Afdeling wijst hierbij in het bijzonder op de artikelen 2.4 tot en met 2.7 van de Omgevingswet. In die artikelen komt het uitgangspunt van de Omgevingswet tot uitdrukking dat per gemeente, provincie of waterschap één omgevingsplan, omgevingsverordening dan wel waterschapsverordening wordt vastgesteld met regels over de fysieke leefomgeving. Als uitzondering hierop kunnen bij algemene maatregel van bestuur gevallen worden aangewezen waarin regels over de fysieke leefomgeving niet in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen.²⁵ Ziet de Afdeling het goed, dan maken de geluidproductieplafonds geen deel uit van omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het bovenstaande aan te vullen en nader toe te lichten hoe de systematiek van de geluidproductieplafonds voor het normeren van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten.

c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving

Het normenkader voor geluidbelasting zoals dat vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving zal, evenals nu, bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, maximumwaarde en binnenwaarde.²⁶ Van de voorkeurswaarde mag gemotiveerd worden afgeweken. Decentrale overheden zullen in concrete gevallen ook kunnen afwijken van de maximumwaarde. Bestaande regelingen die dit mogelijk maken zullen in de uitvoeringsregelgeving bijeen worden gebracht.²⁷ Afwijken van de in het Bkl vast te leggen waarden zal alleen kunnen met inachtneming van de in het Bkl op te nemen instructieregels van het Rijk. Een van de instrumenten van de Omgevingswet voor het reguleren van de fysieke leefomgeving is de omgevingswaarde. Een omgevingswaarde is een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan. Het gaat bijvoorbeeld om kwaliteits-

²⁵ Artikelen 2.4, 2.5, 2.6 en 2.7 van de Omgevingswet. Stb. 2016, 156.

²⁶ Voor de huidige maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden, zie hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

²⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

eisen voor water of lucht. ²⁸ *De omschrijving in de toelichting van bovengenoemde waarden voor geluidbelasting komt overeen met die van omgevingswaarden in de Omgevingswet. Deze waarden zijn immers een meetbare eenheid waarin voor de fysieke leefomgeving wordt bepaald wat de toelaatbare geluidbelasting is. Uit de toelichting blijkt echter niet of het hier omgevingswaarden betreft: de term komt in de toelichting op het voorstel niet voor.*

De Afdeling adviseert met inachtneming van het bovenstaande het karakter van de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen maximumwaarden, voorkeurswaarden en binnenwaarden voor geluidbelasting door (spoor)wegen nader toe te lichten. Zij adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en indien dit niet het geval is de reden daarvoor toe te lichten, gelet op de omschrijving van omgevingswaarden in de Omgevingswet en de toelichting daarop.

3. Aansluiting op het instrumentarium van de Omgevingswet

a. Noodzaak van aanvullend instrument geluidproductieplafond

b. Verhouding geluidproductieplafond tot het herziene omgevingsrecht

De Afdeling merkt op dat de toelichting op de keuze voor de introductie van het instrument geluidproductieplafonds in de Omgevingswet op een aantal punten te kort schiet. Het had volgens de Afdeling in de rede gelegen om naar aanleiding van de belemmeringen voor toepassing van het instrument van de omgevingswaarde de vormgeving van dat instrument in de beschouwing te betrekken (onderdeel a). De Afdeling merkt verder op dat het door het binnen de systematiek van de Omgevingswet op zichzelf staande karakter van geluidproductieplafonds niet op voorhand duidelijk is hoe deze zich verhouden tot het overige instrumentarium van de wet (onderdeel b).

Vergelijking van de omgevingswaarde en het geluidproductieplafond

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is opnieuw bezien of, en zo ja, in hoeverre het instrument van de omgevingswaarde kan worden benut bij het inbouwen van de geluidregels van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet.

In de Omgevingswet zijn omgevingswaarden normen waarmee de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als doel kan worden vastgelegd. Zij worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (artikel 2.9, derde lid, van de Omgevingswet). Volgens artikel 2.9, tweede

²⁸ Artikelen 2.9 en 2.10 van de Omgevingswet bevatten de algemene bepalingen over omgevingswaarden en luiden:

Artikel 2.9 (omgevingswaarden)

1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet. 2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a. de gewenste staat of kwaliteit, b. de toelaatbare belasting door activiteiten, c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. 3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

Artikel 2.10 (aard, termijn en locaties van omgevingswaarden en onderbouwing)

1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald: a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt, b. het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet worden voldaan, c. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is. 2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.

lid, van de Omgevingswet kunnen omgevingswaarden ook de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen aangeven. Omgevingswaarden kunnen betrekking hebben op een concreet bepaald gebied of een object.

Omgevingswaarden worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en binden alleen bestuursorganen. Omgevingswaarden gelden dus als zodanig niet voor burgers en bedrijven. De Omgevingswet verbindt twee rechtsgevolgen aan het vaststellen van een omgevingswaarde. In de eerste plaats heeft het college van burgemeester en wethouders de plicht een programma vast te stellen wanneer (naar verwachting) niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde. Dat programma moet maatregelen bevatten om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Behoudens de in artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen uitzonderingen geldt deze plicht voor het college van burgemeester en wethouders ook als de omgevingswaarde door de provincie of het Rijk is vastgesteld. In de tweede plaats moet iedere omgevingswaarde door monitoring worden bewaakt en moet worden beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan (artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet).

Het geluidproductieplafond zoals dat in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vorm heeft gekregen, geeft de maximaal toegestane geluidproductie weer op een vast fictief punt (referentiepunt) op relatief korte afstand van de geluidbron. Het cordon van geluidproductieplafonds langs een weg of spoorweg limiteert aldus de maximale geluidproductie van die geluidbron en biedt daarmee bescherming aan de fysieke leefomgeving. Kenmerkend voor geluidproductieplafonds langs (spoor)wegen is dat het hierbij gaat om beschikkingen die zich richten tot de beheerder van de geluidbron. De beheerder van de geluidbron – en niet het bestuursorgaan dat het geluidproductieplafond heeft vastgesteld – is gehouden zorg te dragen voor strikte naleving van de geluidproductieplafonds en daarvoor zo nodig maatregelen te nemen.

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de Omgevingswet zoals deze thans luidt, twee belemmeringen bevat om het geluidproductieplafond vorm te geven als een omgevingswaarde: in de eerste plaats worden omgevingswaarden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, omgevingsverordening of omgevingsplan en niet bij beschikking en in de tweede plaats geldt bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde een programmaplicht voor een bestuursorgaan in plaats van een plicht voor de beheerder van de geluidbron om maatregelen te treffen om aan de waarde te voldoen.

De regering is na heroverweging tot de conclusie gekomen dat deze twee belemmeringen kunnen worden weggenomen. Hierdoor wordt het mogelijk geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen, zonder dat dat de wezenskenmerken van het instrument omgevingswaarde aantast. In afdeling 2.3 van de Omgevingswet zijn daarom bepalingen opgenomen met de verplichting of de bevoegdheid om omgevingswaarden vast te stellen voor de geluidproductie van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld bij omgevingsplan (gemeente) of besluit (provincie en Rijk). Daarnaast is artikel 3.10 van de Omgevingswet zodanig gewijzigd dat bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan worden bepaald dat er, in plaats van een programmaplicht, voor een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie (in de praktijk: de beheerder van de geluidbron) een plicht geldt tot het treffen van maatregelen, gericht op het voldoen aan de

omgevingswaarde. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen bepalingen met die strekking worden opgenomen.

Betekenis voor andere beleidsterreinen

Sommige factoren die bij als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds in het spel zijn, gelden ook voor andere aspecten van de fysieke leefomgeving. De voorgestelde wijzigingen zouden daarom in de toekomst mogelijk ook toepasbaar kunnen zijn bij andere situaties waarbij sprake is van een beheerder die verantwoordelijk is voor een bepaald onderdeel van de fysieke leefomgeving.

c. Waarden voor geluidbelasting in de uitvoeringsregelgeving

De Afdeling merkt op dat het normenkader voor geluidbelasting vorm zal krijgen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en dat dit zal bestaan uit drie typen waarden: de voorkeurswaarde, de maximale waarde en de binnenwaarde. De Afdeling adviseert te verduidelijken of het hier omgevingswaarden betreft en, als dit niet het geval is, de reden daarvoor toe te lichten.

Zoals hiervoor al aangegeven, is een omgevingswaarde een norm die de gewenste staat of kwaliteit van (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving als *doel* vastlegt. In de context van dit wetsvoorstel – de beheersing van geluidbelasting – zijn geluidproductieplafonds omgevingswaarden. In het stelsel van de Omgevingswet zijn waarden alleen omgevingswaarden als ze als zodanig zijn benoemd en vastgesteld. Bovengenoemde andere waarden (die in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet vorm zullen krijgen als standaardwaarde respectievelijk grenswaarden) zijn geen omgevingswaarden, maar vormen onderdeel van de instructieregels voor onder meer het omgevingsplan die zullen gelden bij enerzijds de aanleg of aanpassing van een geluidbron en anderzijds het mogelijk maken van een nieuw geluidgevoelig gebouw in de nabijheid van een geluidbron. Deze waarden drukken niet de gewenste staat of kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving uit die, ongeacht de lokale omstandigheden, binnen dat gebied geldt en waarbij, bij (dreigende) overschrijding daarvan, actie moet worden ondernomen om die alsnog te bereiken. De voorkeurswaarde, maximale waarde en binnenwaarde zijn dan ook geen omgevingswaarden. De toelichting is op dit punt aangevuld.

4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau

De materiële normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zal plaatsvinden in de uitvoeringsregelgeving. Voor dit beleidsterrein geldt dat, in lijn met het nieuwe stelsel omgevingsrecht, wordt gekozen voor het verruimen van bestuurlijke afweging door ruime bevoegdheden toe te kennen aan (decentrale) bestuursorganen. Die systeemkeuzes brengen met zich dat de vraag in hoeverre het voorstel voldoet aan het uitgangspunt van gelijkwaardige (materiële) bescherming op basis van het voorstel niet goed kan worden beantwoord. De Afdeling zal zich bij de advisering over de uitvoeringsregelgeving opnieuw buigen over de vraag naar het beschermingsniveau. In de toelichting bij het voorstel wordt uitgebreid ingegaan op de contouren van de uitvoeringsregelgeving.²⁹ De Afdeling signaleert aan de hand daarvan op voorhand enkele aandachtspunten en risico's als het gaat om het uiteindelijke beschermingsniveau in het nieuwe stelsel, en hecht eraan daar thans ten behoeve van het opstellen van de uitvoeringsregelgeving

²⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 4.

op te wijzen. In het bijzonder richt de Afdeling zich hierbij op het uitgangspunt van gelijkwaardige bescherming, onder meer in relatie tot bestuurlijke afwegingsruimte. Een belangrijk punt van aandacht voor de Afdeling is de mate waarin is voorzien in materiële en procedurele waarborgen voor een zorgvuldig gebruik van bestuurlijke afwegingsruimte.

Het huidige niveau van bescherming tegen geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en gezoneerde industrieterreinen wordt bepaald door de Wet geluidhinder, Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving.

Het voorliggende wetsvoorstel vervangt materieel de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De materiële normen voor de beheersing van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zullen worden gesteld in de op de Omgevingswet gebaseerde uitvoeringsregelgeving, welke beoogt zowel flexibiliteit als bescherming te bieden bij de invulling van de fysieke leefomgeving. Volgens de toelichting is het streven erop gericht de invoering van het nieuwe stelsel van geluidsregels beleidsneutraal vorm te geven, waarbij «landelijk gemiddeld gezien ten minste een gelijk beschermingsniveau [geboden wordt] tegen schade aan de gezondheid door hoge geluidniveaus vanwege weg- en railverkeer en industrie in de leefomgeving.»³⁰

Volgens de memorie van toelichting biedt de systematiek van het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving de flexibiliteit die nodig is om aan complexe lokale afwegingen vorm te geven zonder afbreuk te doen aan het beschermingsniveau. De Afdeling onderschrijft de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen landelijke waarden voor geluidbelasting.³¹ De toelichting geeft echter onvoldoende inzicht in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van de in de uitvoeringsregels te formuleren geluidswaarden. De Afdeling is er op grond van de toelichting niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting gewaarborgd is bij gebruikmaking van die mogelijkheden. Ook valt uit de vooruitblik op de uitvoeringsregels niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over toegestane geluidbelasting.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de wijze waarop een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gewaarborgd in de aangekondigde uitvoeringsregels en daarbij aandacht te besteden aan de bovengenoemde punten.

4. Uitgangspunt gelijkwaardig beschermingsniveau

Het verheugt de regering dat de Afdeling de hoofdlijnen van de aangekondigde systematiek en het bij algemene maatregel van bestuur vastleggen van drie typen waarden voor geluidbelasting onderschrijft. De Afdeling geeft vervolgens aan dat de toelichting nog onvoldoende inzicht geeft in de mogelijkheden die decentrale overheden krijgen om af te wijken van deze drie typen waarden voor geluidbelasting. De Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat de gelijkwaardige bescherming voor de burger tegen geluidbelasting ook onder het nieuwe stelsel gewaarborgd is. Ook valt volgens de Afdeling uit de vooruitblik op de uitvoeringsregel-

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2.

³¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.2: voorkeurswaarden, maximale waarden en binnenwaarden.

geving niet op te maken hoe het belang van de gezondheid zal worden gewogen in de besluitvorming over de toegestane geluidbelasting.

Het stelsel van de voorkeurswaarde en de maximale waarde geeft richting aan de afweging die decentrale overheden in een concreet geval moeten maken en werkt in het kort als volgt.

Onder de voorkeurswaarde is de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid toereikend en heeft het bevoegd gezag alle vrijheid om die keuze te maken die hem het beste lijkt. Omdat de voorkeurswaarde niet steeds haalbaar is, heeft het bevoegd gezag de ruimte om bij een geluidbelasting boven de voorkeurswaarde een gemotiveerde afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen, waaronder gezondheid, maar ook economie, woningbouw en mobiliteit, waarbij ook in ogenschouw wordt genomen of maatregelen ter beperking van de geluidbelasting op de gevel mogelijk en doelmatig zijn. Als resultante van die afweging kan met een goede onderbouwing een hogere geluidbelasting dan de voorkeurswaarde op de gevel van een geluidgevoelig gebouw aanvaardbaar worden geoordeeld.

Deze afwegingsruimte wordt aan de bovenkant begrensd door de maximale waarde. Overschrijding van de maximale waarde is slechts in enkele gevallen mogelijk, die in de toelichting bij het wetsvoorstel zijn omschreven en in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zullen worden uitgewerkt.

Om eventuele gezondheidseffecten te voorkomen, geldt in situaties waarin de voorkeurswaarde wordt overschreden aanvullend de binnenwaarde als grenswaarde voor geluidgevoelige ruimten, als extra waarborg om ervoor te zorgen dat bewoners ook bij hogere geluidbelastingen buiten de woning, onder acceptabele omstandigheden in hun woning kunnen leven en slapen.

Deze werkwijze is vergelijkbaar met de huidige Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer, zij het dat het aantal normen en regels dat met name de Wet geluidhinder hiervoor nog kent, sterk wordt gestroomlijnd en verminderd. Een vergelijking van de oude en de nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet (waarmee onder meer het Besluit kwaliteit leefomgeving zal worden gewijzigd) zal dit nader worden uitgewerkt.

Met het hanteren van de geluidnormen wordt het belang van de gezondheid al geïntegreerd in de besluitvorming. Zoals gezegd, vertegenwoordigt de voorkeurswaarde een zodanig geluidniveau dat er sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat extra maatregelen getroffen moeten worden. De maximale waarde geeft sturing aan het bestuurlijke afwegingsproces bij geluidniveaus boven de voorkeurswaarde. Het gezondheidsbelang kan dan een van de elementen zijn die een rol spelen in dat afwegingsproces. Daarnaast kunnen ook andere belangen, bijvoorbeeld van mobiliteit, economie of woningbouw, van belang zijn. In een concrete situatie dienen alle relevante belangen en omstandigheden tegen elkaar te worden afgewogen.

5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel «decentraal, tenzij»

Het onderhavige voorstel bevat de verplichting voor de rijksoverheid om instructieregels te stellen over besluiten tot het vaststellen van geluidproductieplafonds.³² Daarbij kan worden gedacht aan regels over de inhoud van een dergelijk besluit. De toelichting vermeldt over de inhoud van deze

³² Voorgesteld artikel 2.29a (Verplichte instructieregels Rijk).

instructieregels alleen dat deze een equivalent zullen zijn van de regels die nu in titel 11.3 van de Wet milieubeheer zijn opgenomen. De instructieregels zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De wijze waarop geluidproductieplafonds worden vastgesteld, zal grotendeels dezelfde zijn als de wijze waarop deze plafonds onder de huidige Wet milieubeheer worden vastgesteld, aldus de toelichting.³³

*Ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 Wet milieubeheer als instructieregel worden opgenomen in het Bkl, zal de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels worden ingeperkt.³⁴ De toelichting gaat niet in op hoe deze keuze zich verhoudt tot één van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»).*³⁵

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Verplichte instructieregels Rijk over geluidproductieplafonds en het beginsel «decentraal, tenzij»

De Afdeling merkt op dat, ervan uitgaande dat de normen van de huidige titel 11.3 van de Wet milieubeheer als instructieregel zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de ruimte voor decentrale afweging door deze instructieregels zal worden ingeperkt. De toelichting gaat niet in op de vraag hoe deze keuze zich verhoudt tot een van de met het voorstel nagestreefde beleidsdoelen van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht: aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling en het uitgangspunt dat de gemeente primair verantwoordelijk is voor de zorg van de fysieke leefomgeving («decentraal tenzij»).

Het klopt dat de in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels de ruimte voor decentrale afweging enigszins zullen inperken. Met de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wordt echter niet een verdergaande inperking van die beleidsruimte beoogd dan in de huidige regelgeving op het gebied van geluid. Ook nu zijn taken en bevoegdheden op het gebied van geluid belegd op het niveau van provincie en gemeente en zijn die taken en bevoegdheden begrensd door middel van onder meer een maximale waarde. In zoverre sluit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet dan ook aan bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling op het gebied van geluid. De toelichting is op dit punt aangevuld.

6. Overige wijzigingen

In verband met de wijzigingen in afdeling 2.3 en artikel 3.10 van de Omgevingswet zijn in het wetsvoorstel enkele andere bepalingen van de Omgevingswet gewijzigd, onder meer bepalingen over de toedeling van specifieke taken, instructieregels en instructies en monitoring en informatie.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel ook enkele andere wijzigingen door te voeren. Deze worden hieronder kort toegelicht. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

³³ Artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsonderdeel H.

³⁴ Voorgestelde artikelen 2.29a en 2.43 Omgevingswet en de artikelsgewijze toelichting daarbij.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.3.

In de eerste plaats is in het wetsvoorstel zoveel mogelijk het generieke begrip «geluid» gehanteerd in plaats van meer specifieke begrippen als «geluidhinder» en «geluidbelasting». Dit sluit aan bij de keuze die op dat punt ook al is doorgevoerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. In lijn met deze keuze worden ook in een aantal bestaande artikelen van de Omgevingswet de termen «geluidhinder» en «geluidbelasting» vervangen.

Aan artikel 2.24 is een lid toegevoegd dat het mogelijk maakt om instructieregels te stellen over de uitoefening van de taak om het geluid van hoofdspoorwegen te beheersen door ProRail als beheerder van die hoofdspoorwegen. Artikel 2.24 maakte het alleen mogelijk om instructieregels te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen.

In het nieuwe artikel 2.43 is een bevoegdheid gecreëerd om besluiten te nemen over het treffen van geluidwerende maatregelen aan gebouwen. Deze maatregelen moeten in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen worden getroffen als de binnenwaarde wordt overschreden. In verband met deze nieuwe bevoegdheid wordt ook artikel 16.88 van de Omgevingswet gewijzigd zodat er een expliciete wettelijke grondslag is voor het stellen van regels over de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van geluidwerende maatregelen aan dat gebouw.

Ook is artikel 5.44, vierde lid, van de Omgevingswet (zoals die wet komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet) gewijzigd. De wijziging brengt tot uitdrukking dat het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit ook kan vaststellen met het oog op de taak, bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet. Dit betreft de taak op het gebied van de beheersing van de geluidbelasting afkomstig van wegen in beheer bij een waterschap.

Aan artikel 16.78 is een lid toegevoegd dat regels stelt over de inwerking-treding van een besluit als bedoeld in de nieuwe artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid. Het is gewenst om de inwerking-treding van besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden uniform te regelen en de inwerking-treding van de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de inwerking-tredingsregels voor het omgevingsplan en het projectbesluit.

Voorts is de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van rijkswegen en hoofdspoorwegen niet langer opgenomen in de Omgevingswet, maar wordt deze afgewikkeld via het huidige recht (afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer). Naar verwachting zal de besluitvorming over die sanering namelijk grotendeels zijn afgerond als de nieuwe wet- en regelgeving van kracht wordt. Artikel 3.3 van het wetsvoorstel bevat een overgangsbepaling met die strekking. Na heroverweging is besloten om de besluitvorming over de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur niet te laten plaatsvinden via een programma, maar via het omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Het eerder voorgestelde artikel 22.1 is daarom overbodig geworden. Daarnaast blijft voor decentrale bestuursorganen de mogelijkheid bestaan om vrijwillig een programma voor de sanering vast te stellen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Tot slot zijn enkele bepalingen – waaronder het overgangsrecht – in het wetsvoorstel afgestemd op het wetsvoorstel van de Invoeringswet Omgevingswet. Ook is het overgangsrecht op onderdelen verder gepreciseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 6 december 2018

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Algemeen	1
1. Inleiding	2
2. Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	2
3. De geluidregels binnen het systeem van de omgevingswet	3
4. Contouren van de uitvoeringsregelgeving	5
5. Invoerings- en overgangsrecht	8
6. Voorbereiding van het wetsvoorstel	9
7. Overig	9

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn verheugd dat de systematiek van geluidproductieplafonds goed werkt en uitgebreid wordt en dat gewerkt wordt aan het versimpelen van de wet. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben ambities als het gaat om het verbeteren van de leefomgeving, waar dit wetsvoorstel positieve gevolgen op kan hebben.

Om deze reden willen deze leden de regering nog enkele verhelderende vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hier nog enkele vragen en opmerkingen bij.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij stellen hierbij de volgende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. De leden hebben nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), gebruikers van de wet, begrepen dat de geluidparagraaf moeilijk te lezen en te begrijpen is. Dit terwijl één van de doelen van de Omgevingswet is het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Kan de regering op het signaal van VNG en IPO reflecteren en daarbij aangeven welke mogelijkheden zij ziet om de geluidparagraaf beter begrijpelijk en leesbaar te maken?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting (MvT) verwijst naar de complexiteit van de Wet geluidshinder (Wgh), dat is gekomen door het veelvuldig aanpassen van de wet en de uitvoeringsregelgeving. Kan de regering uiteenzetten waarom alles nu op een goede manier in de Omgevingswet opgenomen zou zijn, waardoor er de komende jaren geen wijzigingen meer optreden?

De leden van de ChristenUnie-fractie valt het op dat de rijkswegen, spoorwegen en industrie zijn meegenomen in het wetsvoorstel maar vele andere geluidbronnen niet. Het wetsvoorstel kent daardoor beperkingen. Veel omgevingsgeluiden, zoals door luchtvaart, scheepvaart, evenementen en activiteiten hebben zeker invloed op de omgeving. Waarom heeft de regering niet al het geluid opgenomen in dit wetsvoorstel? Wat is de afweging van de regering geweest om bijvoorbeeld geluid van activiteiten, schepen en luchtvaart buiten deze wettelijke kaders te houden?

2. Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat het verschil, zowel in de praktijk als in juridische zin, is tussen een geluidproductieplafond en een basisgeluidemissie en of beiden een omgevingswaarde zijn. In hoeverre is de basisgeluidemissie ook bedoeld om bronmaatregelen te kunnen treffen? Wat is de reden dat hiervoor twee verschillende geluidbeheersingsinstrumenten gekozen worden en hoe verhoudt het instrument basisgeluidemissie zich ten opzichte van de Omgevingswet?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat ondanks dat geluidproductieplafonds geen deel uitmaken van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening er toch conform de bedoeling van de Omgevingswet in voldoende mate sprake is van een integraal plan.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de huidige geluidzones in de Omgevingswet terugkeren onder de naam geluidaanachtsgebieden. Nieuw is dat deze gebieden als fysiek geografisch gebied zullen worden vastgelegd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waardoor er geen

misverstanden kunnen bestaan over de ligging van deze gebieden. Deze leden willen graag weten in hoeverre dit gevolgen kan hebben voor de bestaande geluidzones (zowel voor de desbetreffende infrastructuur als voor de omwonenden) en hoe er met geluidaandachtsgebieden omgegaan wordt als het DSO niet tijdig beschikbaar zou zijn?

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering met deze wet een gelijkwaardig beschermingsniveau wil bieden aan burgers en tegelijkertijd met deze wet decentrale overheden meer vrijheid geeft om keuzes te maken als het gaat om het vaststellen van normenkaders met betrekking tot geluid. Kan de regering toelichten in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardig inspraakniveau van burgers bij het vaststellen van deze normen in vergelijking tot de huidige wetgeving? Hoe kunnen burgers invloed hebben op het vaststellen en toepassen van de normenkaders? Kunnen burgers straks decentrale overheden aanspreken op de door hun vastgestelde normenkaders en verzoeken om een heroverweging van het normenkader?

De leden van de SP-fractie vragen een uitgebreidere toelichting op de keuze voor het vaststellen van de wettelijke geluidplafonds als omgevingswaarden. Wat zijn de juridische, maar ook de praktische, implicaties van deze wijziging? Wat betekent deze wijziging voor omwonenden die bezwaar willen aantekenen of in beroep willen gaan? De leden van de SP-fractie vragen of het laten vervallen van de civielrechtelijke elementen, ten aanzien van geluidwerende maatregelen, en alleen het handhaven van de bestuursrechtelijke elementen betekent dat mensen niet meer in beroep kunnen gaan. Kunnen de juridische implicaties van deze keuze worden toegelicht?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien de doelen van de Omgevingswet ook in de Aanvullingswet geluid. Hoe gaat de regering ervoor zorgen, dat bij het invoegen van de geluidwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet de bescherming tegen geluidhinder voor bestaande woonkernen verbetert? Hoe gaat deze wet een goed woon- en leefklimaat waarborgen?

3. De geluidregels binnen het systeem van de omgevingswet

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor gezoneerde industrieterreinen van regionaal belang, in het stelsel van de Omgevingswet (artikel 2.12a), door de provincie op verzoek van een gemeente geluidproductieplafonds kunnen worden vastgesteld. Deze leden vragen waarom er voor gekozen is deze bevoegdheid niet bij de provincie te houden en daarmee de status van regionaal belang te borgen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het maximaliseren van toelaatbare geluidbelasting in de praktijk werkt. Deze leden wijzen er op dat het geluid door verschillende bestuurslagen gereguleerd wordt en er zowel gewerkt wordt met een geluidproductieplafonds als een basisgeluidemissie. Kan de regering dit uitleggen aan de hand van een aantal voorbeelden, bijvoorbeeld een school die zowel in de buurt van een snelweg/spoorweg, provinciale weg als lokale weg ligt en waar een nieuwe ontwikkelingen plaats gaat vinden (bijvoorbeeld het verbreden van de snelweg)? De leden van de CDA-fractie krijgen graag meer duidelijkheid over de bevoegdheid voor industrieterreinen die een regionaal belang hebben of industrieterreinen die zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Kan de regering aangeven hoe de bevoegdheden nu geregeld zijn? En indien dit nu anders is dan het in het voorliggend wetsvoorstel voorgesteld wordt, kan de regering dan onderbouwen waarom er voor een andere systematiek gekozen wordt?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering uit te leggen wat de reden is dat het voor gemeentes voordeliger zou zijn om de provincie te verzoeken om geluidproductieplafonds voor industrieterreinen in te stellen. Deze leden vragen of de regering zowel de voor- en nadelen op een rijtje zou willen zetten. Kan de regering ook aangeven hoe het proces eruit ziet als een gemeente de taak toch weer terug zou willen krijgen van de provincie? Wat zou er gebeuren als gemeentes niet op één lijn liggen en er onderling niet uitkomen, ook als het gaat om het overdragen van de taak aan de provincie?

De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere toelichting in hoeverre de keuze voor het verruimen van bestuurlijke afweging, door het toekennen van ruimere bevoegdheden aan (decentrale) bestuursorganen, in voldoende mate leidt tot gelijkwaardige bescherming van burgers? Deze leden vragen of de regering hierbij ook kan aangeven hoe zich dit verhoudt ten opzichte van de instructieregel die nog vanuit de huidige Wet milieubeheer (Wm) in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen moet worden. Ook vragen deze leden waar de ruimte voor een decentrale afweging wordt ingeperkt?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de procedure om een besluit te nemen over geluidproductieplafonds er in de praktijk uit komt te zien? Komt hier een aparte commissie voor die gedeputeerde staten en/of de Minister adviseert? Is van tevoren bijvoorbeeld wel bepaald waar de desbetreffende geluidproductieplafonds zich bevinden, zodat omwonende weten dat er een besluit voorligt waar ze eventueel een zienswijze voor in kunnen dienen, bezwaar tegen aan kunnen tekenen of tegen in beroep kunnen gaan?

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 3.4 dat de methode van monitoring van geluidproductieplafonds in het Aanvullingsbesluit geluid verder uitgewerkt zal worden. Kan de regering alvast schetsen hoe de methode eruit zal komen te zien? Door wie en hoe wordt de methode vastgesteld? Kan en zal de methode worden bijgesteld naar aanleiding van metingen?

De leden van de GroenLinks-fractie kunnen zich vinden in het uitgangspunt, dat er een lokale afweging gemaakt moet worden voor het toestaan van activiteiten die geluid veroorzaken. De aanleg van bijvoorbeeld een bedrijventerrein heeft gevolgen voor de leefbaarheid van dat gebied. Als er gekozen moet worden tussen industrie en wonen is het zinvol dat er ook gekozen kan worden tussen de hoeveelheid lawaai die in een bepaald gebied geproduceerd mag worden. Die zaken hangen met elkaar samen en daarover moet dus ook in samenhang kunnen worden besloten. Het is dan wel bijzonder dat er wordt gesteld dat er overal een gelijkwaardig beschermingsniveau is, aangezien het duidelijk in tegenpraak is met de vrijheid van overheden om op de ene plek meer lawaai toe te staan dan op de andere plek. Zeker als verschillende overheden verschillende keuzes maken. Zo kan een lokale overheid kiezen voor een nieuwe woonwijk en weinig lawaai terwijl het rijk kan besluiten om op de belendende snelweg de maximum snelheid te verhogen, zonder aanvullende maatregelen te nemen. Hoe gaat de wet burgers hiertegen beschermen?

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag een andere toelichting over de manier waarop burgers worden beschermd tegen cumulatief geluid van verschillende activiteiten en/of vergund worden door verschillende overheden. Hoe zit het met de optelsom van geluid van de ene lokale weg met het geluid van een nationale aanvliegroute van een vliegveld? Het wordt natuurlijk lastig om vliegroutes enerzijds om stiltegebieden heen te leiden en anderzijds spoor- en snelwegen te laten mijden om dubbelingen te voorkomen. Maar de omwonenden van een

dergelijke locatie hebben dan wel te maken met dubbel geluid en minder bescherming.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen dit wetsvoorstel te beperken tot geluid afkomstig van (spoor-)wegen en industrie. Valt dit geheel samen met de reikwijdte van de Wgh? Waar gaat bijvoorbeeld het geluid van windmolens onder vallen? Dit kan door omwonenden als ernstige hinder worden ervaren. Op welke wijze wordt de regelgeving hieromtrent vastgelegd, als dat niet in deze wet is?

De leden van de SP-fractie vragen welk risico op willekeur er ontstaat, door het beheersen van geluid afkomstig van bronnen in lokaal beheer, niet meer landelijk wettelijk vast te leggen? Kan dit worden toegelicht? Hoe wordt de verankering van lokale deskundigheid en de handhaving in de praktijk vormgegeven?

De leden van de SP-fractie merken op dat er langzamerhand, wet na wet, steeds meer verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar lokale overheden. Op welke wijze wordt er gemonitord dat dit ook voor kleinere gemeenten goed uitvoerbaar blijft en hoe wordt dit vervolgens geborgd?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de richtlijnen en normen voor geluidsoverlast constant worden vernieuwd. Deze leden zien de nieuwe wet als een uitgelezen kans om de nieuwe kaders ook toe te passen op al bestaande geluidssituaties. Hoe gaat de regering de nieuwe kaders en normen toepassen in dit wetsvoorstel? Erkent de regering dat door de toegenomen maximale snelheid de geluidsoverlast ook is toe genomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie valt het op dat de Wgh en de Wm verschillende geluidnormen hanteren. De bestaande situatie lijkt niet gewijzigd te worden. Waarom worden de geluidnormen tussen bestaande en nieuwbouwwijken niet gelijk getrokken in de nieuwe wet? Hoe wordt uitvoering gegeven aan de aangenomen Motie van de leden Van der Graaf en Sienot over het verminderen van geluidhinder voor omwonenden (Kamerstuk 35 000-A, nr. 7)?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom er niet voor al het geluid, met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen, een nachtregering komt. Op dit moment is er alleen voor de industrie een speciale nachtregering.

4. Contouren van de uitvoeringsregelgeving

De leden van de VVD-fractie lezen dat een verhoogd binnenniveau van 41 dB toelaatbaar is om de transformatie van kantoren tot woningen mogelijk te maken. Deze leden vragen of er onderzocht is hoe het verhoogd binnenniveau bijdraagt aan de doelstelling om een gezonde fysieke leefomgeving te realiseren en of dit effect heeft voor het (op termijn) ontstaan van saneringssituaties.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het stelsel van de Omgevingswet normen worden opgenomen voor de gecumuleerde geluidbelasting van uiteenlopende geluidbronsorten, waaronder industrielawaai, voor zowel de belasting op gevels als de geluidbelasting in de woningen (het binnenniveau). De huidige regelgeving voorziet niet in normen voor de gecumuleerde geluidbelasting. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan ter onderbouwing van de normen voor de gecumuleerde geluidbelasting van verschillende bronsoorten. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk. Is dergelijk onderzoek beschikbaar? Zo nee, wordt dat nog gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem?

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het stelsel van de Omgevingswet het gesommeerde geluid van verschillende industrieter-

reinen getoetst wordt aan geluidnormen. De huidige regelgeving voorziet alleen in toetsing van het geluid per industrieterrein. Deze leden vragen of er onderzoek gedaan is ter onderbouwing van de normen voor de gesommeerde geluidbelasting van verschillende industrieterreinen. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk. Is dergelijk onderzoek beschikbaar? Zo nee, wordt er nog onderzoek gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem?

De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat in het stelsel van de Omgevingswet de op een gezoneerd industrieterrein aanwezige geluidbronnen (binnen én buiten de inrichtingen) getoetst worden aan de normen voor de geluidbelasting op de omgeving. De huidige regelgeving voorziet alleen in de toetsing van binnen de inrichtingen aanwezige geluidbronnen. Is er onderzoek gedaan naar aanpassing van de normen in verband met het grotere aantal te toetsen bronnen? Zo nee, wordt dat nog gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het stelsel van de Omgevingswet vervalt voor gezoneerde industrieterreinen de toepassing van «redelijke sommatie», een factor waarmee in het huidige stelsel de geluidbelasting wordt gecorrigeerd voor de mate waarin geluidbronnen gelijktijdig geluid uitstralen. In plaats daarvan worden de geluidbronnen aan een gesommeerd jaargemiddelde getoetst. Deze leden vragen of dit een beleidsneutrale omzetting is.

De leden van de CDA-fractie vragen of het in de praktijk zo kan zijn dat gemeente A een andere waarde voor basisgeluidemissie heeft voor bijvoorbeeld een school dan gemeente B, waarbij het uitgangspunt is dat de omstandigheden waarin de school staat precies hetzelfde zijn. Zo ja, hoe ziet de regering dit in het licht van rechtsgelijkheid?

De leden van de CDA-fractie willen graag weten wat de reden is dat leegstand van kantoren en andere gebouwen aan de reeds bestaande uitzonderingssituaties wordt toegevoegd. Vaak gaat het om een tijdelijke situatie, kan het aanpassen van de norm gevolgen hebben voor de functie die het gebouw daarna kan vervullen? Zo ja, hoe ziet aanpassen van de norm naar de eerdere situatie er dan weer uit?

De leden van de CDA-fractie constateren dat vanwege de toenemende behoefte aan huizen in de steden er ook steeds meer gekeken wordt naar locaties in de buurt van snelwegen, provinciale wegen en zeehavens voor nieuwbouw. Daarbij geldt voor zeehaven een aparte norm. Kan de regering uiteenzetten welke binnenwaarde gehanteerd wordt voor woningen in de buurt van zeehavens. En kan de regering uiteenzetten in hoeverre een ruimere toepassing, vanwege de behoefte aan woningbouw, toch niet alsnog wenselijk zou zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen of de verhoging van 5 dB voor provinciale wegen over de binnenwaarde gaat?

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een toelichting op het advies van de World Health Organization (WHO). Uit het advies van de WHO, met betrekking tot geluid, is namelijk gebleken dat de geluidbelasting voor weg en rail steeds dichterbij elkaar komt. Dit zou kunnen betekenen dat de Nederlandse «railbonus» zou kunnen verdwijnen. Toch heeft de regering in het voorliggende wetsvoorstel hier niet voor gekozen. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre inspraak, bezwaar en beroep van toepassing is bij situaties waar een overschrijving van de maximale waarde toegestaan wordt omdat sprake is van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken is als het gaat over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Klopt het dat hierbij uitgegaan wordt van een landelijk gemiddelde? Zo ja, kan (de range)

inzichtelijk gemaakt worden waarmee tot het landelijk gemiddelde is gekomen?

De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat er bedoeld wordt met «of de werkelijke geluidemissie de basisgeluidemissie overschrijft». Gaat dit over een meting ten opzichte van een model?

De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier er wordt berekend in hoeverre een bepaalde bronmaatregel een effect heeft, zodat dit in het model aangepast kan worden.

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 4.2. van de MvT dat het voor decentraal bestuur mogelijk is om van de vastgestelde voorkeurswaarde van geluid in projecten af te wijken. Deze afwijking moet een gemotiveerde afweging zijn van het bestuurlijk gezag. Aan welke eisen moet zo'n gemotiveerde afweging voldoen? Kunnen ecologische overwegingen hierin ook meegenomen worden?

De leden van de D66-fractie lezen in paragraaf 4.6 van de MvT dat er «Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – ...- in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld». In andere woorden wordt aangegeven dat met het in kaart brengen van geluidbelasting rekening gehouden zal worden met de «cumulatie» van geluid. Kan de regering verder toelichten hoe de «cumulatie» van geluid wordt meegenomen in het vaststellen van het normenkader van de omgevingswaarden, de voorkeurswaarde en de binnenwaarde? Wordt er een maximale waarde vastgesteld voor de geluidbelasting van een cumulatie van geluid door bijvoorbeeld wegen, sporen, industrieterrein en luchtvaart? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn ook benieuwd hoe de doelstellingen voor de beleidsvrijheid en ruimte voor lokale afwegingen zich verhouden tot de algemene plicht voor de overheid om haar burgers te beschermen, met name als het om gezondheid gaat. Deze wet moet nog worden ingevuld met algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), die de geluidniveaus gaan regelen, maar blijkens hetgeen nu voorligt is het kennelijk niet de bedoeling om burgers substantieel beter te beschermen. Deze leden willen daarbij wijzen op het onlangs verschenen rapport van de WHO, dat vraagt om een veel betere bescherming tegen omgevingsgeluid dan wat er in de huidige wetgeving is vastgelegd. Deze leden willen graag weten of bij de invulling van deze kaderwet de gezondheid van burgers op een betere bescherming kan rekenen of op een slechtere? En wat gaat dat dan betekenen voor de beleidsvrijheid van overheden, de sanering van bestaande situaties of de besluitvorming van nieuwe plannen en bestemmingen?

De leden van de SP-fractie merken op dat het nieuwe normenkader veel ruimte voor interpretatie en afwegen van bestuurlijke belangen biedt. Dat gezondheidseffecten een grens vormen is duidelijk. Maar dat er al ver voor deze optreden ernstige hinder wordt ervaren, lijkt niet met het kader te worden ondervangen. Hoe worden omwonenden beschermd vóór het zover komt dat zij nadelige gezondheidseffecten?

De leden van de SP-fractie baart het zorgen dat er ook van wordt uitgegaan dat het omgevingsrecht «landelijk gemiddeld gezien» geen verslechtering mag zijn. Dit betekent natuurlijk niets voor de uitschieters en de ernstige hinder die grote groepen mensen hiervan ervaren. Deze leden vragen hier een toelichting op.

De leden van de SP-fractie constateren dat het laten vervallen van de geluidproductieplafonds voor wat betreft gemeentelijke (spoor-)wegen alleen maar als verslechtering kan worden gezien. De gemeente bepaalt wanneer er sprake is van overlast, zij stellen immers de grens vast met het niveau van basisgeluidemissie. Deze leden vragen ook ten aanzien van deze vaststelling hoe de gemeente tot de normen gaat komen. Welke

deskundigheid hebben zij zelf of trekken zij aan? Welke gemeentelijke andere belangen kunnen meegewogen worden en hoe wordt de weging tussen de verschillende belangen getoetst? Is er nog sprake dat burgers overal in Nederland op dezelfde wijze wettelijk worden beschermd?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de geluidproductieplafonds geen deel uit maken van het omgevingsplan, omgevingsverordening of waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. Deze leden vragen de regering hoe de normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er gelet op het gezondheidsbelang het streven er primair op is gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In de MvT wordt gesteld dat er een gemotiveerde afweging kan worden gemaakt met andere belangen zoals economie, woningbouw en mobiliteit. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de gezondheidsdoelstellingen prioriteit krijgen? Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het belang van de burger centraal staat bij de bestuurlijke afweging?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er aanwijzingen zijn dat geluid van het wegverkeer op wegen in een stedelijke omgeving als minder hinderlijk wordt ervaren dan geluid van drukke doorgaande wegen die buiten de stad liggen, zoals autowegen en autosnelwegen. Waar komen deze aanwijzingen vandaan? Zijn de aanwijzingen sterk genoeg om te worden gebruikt voor een wettelijk kader?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat bij aanpassing van een bestaande geluidbron, waarvoor al eerder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, als eerste wordt onderzocht of de voorgenomen aanpassing van de bron mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Deze leden vragen de regering waarom de aanpassing binnen de geldende geluidproductieplafonds wordt getoetst? Wat is de afweging om de aanpassing niet aan de nieuwste normen voor geluidbelasting te laten voldoen?

5. Invoerings- en overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie constateren dat er wordt aangegeven dat de sanering van industrielawaai is afgerond. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan naar het mogelijk ontstaan van nieuwe saneringssituaties en de praktische en financiële gevolgen daarvan in de praktijk. Is dergelijk onderzoek beschikbaar? Zo nee, wordt dat nog gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering het overgangsrecht nader toe te lichten. Deze leden vragen met name naar een verduidelijking met betrekking tot wat er bedoeld wordt met «een aanvraag» en «een procedure».

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de actualisatie van de saneringsopgaven rekening gehouden is met bronmaatregelen. Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een precies overzicht van de omvang van de saneringsopgave na actualisatie, met hierin het aantal objecten, de gemeente waar het betrekking op heeft en een overzicht van de (geschatte) kosten per object. Kan de regering hierbij tevens inzichtelijk maken voor wie die saneringskosten zijn?

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering alvast op hoofdlijnen kan aangeven wat de zorgen waren naar aanleiding van de internetconsultatie die betrekking hebben op de uitvoeringsbepalingen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe geluid de gezondheid beïnvloedt. Zijn er grenzen bepaald voor gezondheid in relatie tot geluid? Zo ja, hoe worden die uitgedrukt, door wie en wat is dan de waarde die hiervoor opgesteld is? Zo nee, hoe wordt het gezondheidsaspect met betrekking tot geluid dan gezien in relatie tot de Omgevingswet?

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering een reactie te geven over de zorgen die tijdens de internetconsultatie naar voren waren gekomen als het gaat over het afwentelen van problematiek tussen overheden. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre overheden naast elkaar in concept met ontwikkelingen bezig kunnen zijn waarbij door de ene overheid de overgebleven marges van het geluidproductieplafond opgemaakt zijn en de andere overheid het nakijken heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering het systeem van basisgeluidemissies voor kleinere gemeentes te complex acht. Ook vragen deze leden wie de handhavende partij is als het gaat om geluid.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag in hoeverre de regering het wenselijk vindt om nu al zaken vast te leggen die financiële consequenties hebben terwijl niet duidelijk is wat de financiële gevolgen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om een geluidsanering. Heeft de regering ook overwogen om deze aspecten aan te houden tot er meer duidelijkheid is?

De leden van de D66-fractie constateren dat in het verlengde van de vragen over het vaststellen van een normenkader en de mogelijkheid om als bevoegd gezag hiervan af te wijken, in dit hoofdstuk genoemd wordt dat gezondheidseffecten onderdeel zijn van een integraal bestuurlijke afweging. Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage (MER) voor grote projecten. Daarnaast is het RIVM bezig met het ontwikkelen van een extra instrument, de zogenoemde milieugezondheidsrisico-indicator. Het toepassen van dit instrument, in het maken van bestuurlijke afwegingen, is niet verplicht. Kan de regering toelichten of gemeenten kunnen besluiten dit wel verplicht te maken in het opstellen van een MER of in besluiten om af te wijken van normenkaders rondom geluid? Kunnen burgers ook gebruik maken van de bovengenoemde indicator om gemeenten aan te spreken op vermoedde overtredingen?

7. Overig

De leden van de VVD-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat innovaties die niet onder de nieuwe wetgeving vallen, zoals warmtepompen, niet belemmerd worden door de nieuwe wetgeving.

De leden van de GroenLinks-fractie willen ten slotte graag weten hoe deze wet zich verhoudt tot andere activiteiten die geluid produceren die nu niet zijn benoemd. Zo is geluidsoverlast door bijvoorbeeld horeca, sportfaciliteiten of de speeltuin van een kinderdagverblijf iets anders dan een weg of industrieterrein, maar ook hiervoor moeten lokale overheden een

afweging maken en moeten burgers zich kunnen beroepen op een mate van bescherming. Ook geldt hiervoor dat er sprake kan zijn van cumulatief geluid. Moet dit niet in dezelfde wet worden ondergebracht?

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat,
Agnes Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Schuurkamp

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 april 2019

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie. Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord ik hierna de vragen. Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

In veel vragen wordt al ingegaan op de inhoud van het Aanvullingsbesluit geluid, waarvan het concept recent in consultatie is geweest en dat, als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dit najaar bij uw Kamer en de Eerste Kamer zal worden voorgehangen. Ik geef in de antwoorden mijn visie op de voorgenomen inhoud van dit besluit en ga in het kader van de voorhang graag het gesprek met uw Kamer aan over de inhoud van dit besluit.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging. De nota van wijziging bevat een aantal beperkte wijzigingen die verband houden met het in voorbereiding zijnde ontwerpAanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een tweetal bepalingen toe te voegen aan het wetsvoorstel die zien op een wijziging van het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet.

Tot slot reageer ik op uw verzoek van 19 december 2018 om een inhoudelijke reactie te geven op een brief van dhr. P.J.M. Knops te Haelen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten	4
3.	De geluidregels binnen het systeem van de Omgevingswet	10
4.	Contouren van de uitvoeringsregelgeving	19

5.	Invoerings- en overgangsrecht	34
6.	Vorbereiding van het wetsvoorstel	35
7.	Overig	39
8.	Reactie op brief van dhr. Knops	40

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) begrepen dat de geluidparagraaf moeilijk te lezen en te begrijpen is en zij vragen hoe zich dat verhoudt tot het doel van de Omgevingswet om de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht te vergroten. Deze leden willen graag weten welke mogelijkheden er zijn om de geluidparagraaf beter begrijpelijk en leesbaar te maken.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid vult de Omgevingswet aan met bepalingen over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen waarvoor in de Omgevingswet nog geen grondslag bestaat. Het wetsvoorstel volgt daarbij de structuur van de Omgevingswet, die is gebaseerd op de verschillende instrumenten uit die wet, waaronder omgevingswaarden en het omgevingsplan. Omdat de Omgevingswet niet is gestructureerd op basis van inhoudelijke thema's zoals geluid, voegt het wetsvoorstel geen specifieke «geluidparagraaf» toe aan de Omgevingswet, maar worden geluidbepalingen toegevoegd aan de hoofdstukken over de taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de instrumenten van de Omgevingswet. Dat maakt de voorgestelde Aanvullingswet geluid als «losse» wet inderdaad lastig leesbaar; deze moet steeds in samenhang met de Omgevingswet zelf worden gelezen. Na aanvaarding van de Aanvullingswet geluid zullen de geluidregels een integraal onderdeel zijn van de Omgevingswet. Een herleidbare geconsolideerde versie van de tekst van de Omgevingswet waarin de ontwerpen van aanvullingswetten zijn verwerkt is online beschikbaar.¹

Datzelfde geldt overigens voor het Aanvullingsbesluit geluid, waarvan het concept van 25 februari tot en met 8 april 2019 in consultatie is geweest. Het ontwerpbesluit wordt na verwerking van de consultatiereacties en adviezen later dit jaar voorgehangen bij beide Kamers van de Staten-Generaal. Met het Aanvullingsbesluit geluid zullen geluidregels worden ingevoegd in met name het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat eveneens is gestructureerd op basis van taken en instrumenten uit de Omgevingswet. Vanzelfsprekend wordt bij de vormgeving van het Aanvullingsbesluit geluid aangesloten bij die structuur en bij de redactie van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden wel twee grote onderdelen ingevoegd, namelijk een afdeling in hoofdstuk 3 over onder meer de vaststelling van geluidproductieplafonds en een paragraaf in hoofdstuk 5 over geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen in omgevingsplannen, maar daarnaast worden andere onderdelen van dat besluit en van de andere AMvB's aangepast. Ook op AMvB-niveau zal daarom geen sprake zijn van één aparte, zelfstandig leesbare geluidparagraaf, maar zal na invoering van het Aanvullingsbesluit geluid wel sprake zijn van doorlopende, goed leesbare AMvB's waarvan de geluidregels integraal deel uitmaken. Wegbeheerders en gemeenten vinden daarin alle geluidregels over hun taken en bevoegdheden bij elkaar. In de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit wordt voor het aspect geluid de logische samenhang van de geluidregels voor de verschillende instrumenten beschreven.

¹ <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2019/03/19/geconsolideerde-versie-omgevingswet-beschikbaar>

Tot slot wordt nog vermeld dat ook aan de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht wordt bijgedragen door het aantal geluidregels en het detailniveau daarvan fors te verminderen. De voorgestelde Aanvullingswet en de uitwerking daarvan in het Aanvullingsbesluit vervangen samen de Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en de twee bij die wetten behorende AMvB's, namelijk het Besluit geluidhinder en het Besluit geluid milieubeheer.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting verwijst naar de complexiteit van de Wet geluidhinder, als gevolg van het veelvuldig aanpassen van die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze leden willen graag weten of mag worden verwacht dat er na inwerkingtreding van de Omgevingswet geen wijzigingen meer nodig zullen zijn.

De Wet geluidhinder dateert van 1979 en is door de jaren heen, als gevolg van vele wijzigingen, complexer geworden. De geluidregels van deze wet, en ook die van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde AMvB's. Met genoemd hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer heeft de eerste fase van modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels in 2012 al plaatsgevonden met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In vervolg daarop worden nu met dit wetsvoorstel ook de geluidregels van de Wet geluidhinder verder gemoderniseerd en wordt het geheel vervolgens ingepast in het stelsel en de structuur van de Omgevingswet. De beleidsvernieuwing is in nauwe samenwerking met andere partijen, waaronder VNG, UvW, IPO en VNO-NCW alsmede Rijkswaterstaat en ProRail als infrabeheerders, voorbereid in het kader van het zogenoemde Swung-traject (Swung staat voor «Samen werken aan de uitvoering van nieuw geluidbeleid»). De verwachting is dat het wetsvoorstel als onderdeel van het geheel van de Omgevingswet een goede basis zal bieden voor geluidregels die in de praktijk goed uitvoerbaar zijn en voldoende flexibiliteit bieden om in te spelen op veranderingen, zodat wijzigingen voorlopig niet aan de orde zullen zijn.

Het valt de leden van de **ChristenUnie**-fractie op dat de rijkswegen, spoorwegen en industrie zijn meegenomen in het wetsvoorstel maar vele andere geluidbronnen niet. Deze leden merken op dat veel omgevingsgeluiden, zoals luchtvaart, scheepvaart, evenementen en activiteiten, zeker invloed hebben op de omgeving en vragen waarom hiervoor geen regels zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel voorziet in de aanvullende wettelijke grondslagen die nodig zijn voor modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels uit de huidige Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer en voor inpassing van die regels in de Omgevingswet. Daarmee bevat het wetsvoorstel uitsluitend aanvullende regels over het geluid van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen. Het wetsvoorstel vult de Omgevingswet alleen aan waar dat nodig is, dat wil zeggen waar de wettelijke grondslagen nog niet toereikend waren voor een nadere uitwerking van de geluidregels op AMvB-niveau. Voor bijvoorbeeld instructieregels over geluid op nieuw toe te laten geluidgevoelige gebouwen nabij wegen, spoorwegen en industrieterreinen bevat de Omgevingswet al de benodigde wettelijke grondslagen. Aanvulling van de Omgevingswet is op dat punt dan ook niet nodig.

Datzelfde geldt voor het geluid van alle activiteiten dat in het huidige wettelijke stelsel wordt gereguleerd met het Activiteitenbesluit milieubeheer of de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dergelijke direct werkende regels en

vergunningplichten zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving dat in 2018 is gepubliceerd. Aanvullende wettelijke grondslagen zijn hiervoor niet nodig. Voor het geluid van die activiteiten zijn op grond van de Omgevingswet zoals die nu luidt ook al instructieregels opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving dat in 2018 gepubliceerd is (zie § 5.1.4.2 van dat besluit).

Het geluid van luchtvaart wordt gereguleerd door de Wet luchtvaart. Bij de totstandkoming van de Omgevingswet is onder andere over regels voor het geluid van vliegverkeer (en ook externe veiligheid) overwogen dat in dat geval het behoud van dergelijke specifieke omgevingsrechtelijke regels inzichtelijker en gemakkelijker voor de gebruiker is dan integratie van die regels in de Omgevingswet.² De geluidregels voor luchtvaart blijven daarom in de Wet luchtvaart staan. Alleen de regels voor ruimtelijke beperkingen als gevolg van luchtvaart – die hun weerslag hebben op de omgevingsplannen van gemeenten – zullen worden overgeheveld naar het stelsel van de Omgevingswet; in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn hiervoor enkele paragrafen gereserveerd. Deze worden ingevoegd met een apart wijzigingsbesluit.³

Daarnaast zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen over het beoordelen van het geluid van meerdere geluidbronsoorten tegelijk (cumulatie), waarbij ook het geluid van luchtvaart, scheepvaart en andere geluidbronnen kan worden betrokken. Of dat in de concrete situatie relevant is, is ter beoordeling aan het bevoegd gezag.

2. Algemene opzet stelselherziening en aanvullingswetten

De leden van de **CDA**-fractie vragen naar het verschil tussen een geluidproductieplafond en een basisgeluidemissie en of beide een omgevingswaarde zijn. Deze leden vragen zich af waarom er gekozen is voor twee verschillende geluidbeheersingsinstrumenten en hoe het instrument basisgeluidemissie zich verhoudt ten opzichte van de Omgevingswet. Daarnaast willen deze leden graag weten in hoeverre de basisgeluidemissie ook bedoeld is om bronmaatregelen te kunnen treffen.

Met geluidproductieplafonds wordt voor een concrete geluidbron de toegestane geluidproductie vastgelegd. Daarmee is de geluidruimte voor die geluidbron en het effect van die bron voor de omgeving helder vastgelegd. Binnen de beschikbare geluidruimte zijn veranderingen aan de bron mogelijk zonder nadere toetsing in de omgeving. Omgekeerd is de toegestane – en niet de werkelijke – geluidproductie leidend voor besluitvorming over eventuele ontwikkelingen in de omgeving. Voor beide invalshoeken – bron en omgeving – is daarmee sprake van toekomstbestendige besluitvorming, waarin de verantwoordelijkheden voor bron en omgeving van elkaar worden gescheiden.

Het specifieke, concrete karakter van de geluidproductieplafonds maakt dat dit instrument niet goed bruikbaar is voor het geluid van infrastructuur in beheer bij gemeenten. Die infrastructuur is namelijk zeer fijnmazig en omvangrijk en bovendien sterk verweven met de bebouwde omgeving. Dit kan worden geïllustreerd met de zogenoemde Geotool wegbeheerders.⁴ Daarin zijn gemeentewegen met een groene kleur aangegeven, ten opzichte van de oranje aangeduide provinciale wegen en de rood gekleurde rijkswegen. Bovendien is de gemeente zowel het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving als voor ontwikkelingen van

² Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 27.

³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 9.

⁴ <https://www.rijkswaterstaat.nl/kaarten/wegbeheerders.aspx>

de infrastructuur. Daarom is de scheiding in verantwoordelijkheden waar geluidproductieplafonds in voorzien, daar niet nodig. Voor waterschapswegen (overigens vrijwel alleen voorkomend in het westen van Nederland, in de Geotool wegbeheerders aangeduid met een blauwe kleur) geldt dat deze wegen weliswaar minder fijnmazig zijn, maar zich veelal kenmerken door een zeer rustig karakter: 80 à 85% heeft een zeer lage verkeersintensiteit van (ruim) minder dan 1.000 motorvoertuigen per etmaal.

Gelet op deze omstandigheden is het instrument geluidproductieplafond voor de infrastructuur van gemeenten respectievelijk waterschappen minder passend en zou inzet van dit instrument een te zware belasting betekenen. Daarom is gekozen voor een alternatief instrument: de basisgeluidemissie. De basisgeluidemissie is een parameter die moet worden gemonitord, maar kent niet de wettelijke rechtsgevolgen van vaststelling van omgevingswaarden (waaronder een programma- of maatregelplicht bij overschrijding of dreigende overschrijding). De monitoring van de basisgeluidemissie maakt inzichtelijk of het geluid van de genoemde infrastructuur is toegenomen en stelt het bevoegd gezag in staat de afweging te maken of dat geluid moet worden teruggedrongen tot het oorspronkelijke (lagere) niveau, al dan niet met de inzet van bronmaatregelen. Een en ander zal in het Aanvullingsbesluit geluid worden geregeld. Omdat de Omgevingswet in artikel 20.1, derde lid, al een grondslag bevat voor regels over de monitoring van «andere parameters dan omgevingswaarden» zijn hiervoor in de Aanvullingswet geluid geen aanvullende wettelijke grondslagen nodig. Het geluidproductieplafond is wel een omgevingswaarde. Ook het geluidproductieplafond moet worden gemonitord (artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet), en daarnaast verbindt de Omgevingswet hieraan bepaalde rechtsgevolgen, waaronder een programma- of maatregelplicht (artikel 3.10 van de Omgevingswet zoals gewijzigd door dit wetsvoorstel). Aan artikel 2.10 van de Omgevingswet, dat gaat over de aard van de verplichting bij omgevingswaarden, wordt met dit wetsvoorstel een nieuw vierde lid toegevoegd. Ter uitwerking daarvan zal in het Aanvullingsbesluit geluid worden bepaald dat een geluidproductieplafond als omgevingswaarde een resultaatsverplichting met zich mee brengt. Dit komt overeen met de huidige verplichting tot het naleven van geluidproductieplafonds zoals die is opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Voor de basisgeluidemissie geldt een dergelijke resultaatsverplichting niet. Zoals aangegeven is het aan de gemeente of het waterschap om een standpunt in te nemen over een toename van geluid op een bepaalde weg of lokale spoorweg.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe ervoor wordt gezorgd dat, ondanks het feit dat geluidproductieplafonds geen deel uitmaken van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening, er toch conform de bedoeling van de Omgevingswet in voldoende mate sprake is van een integraal plan.

Een geluidproductieplafond wordt vastgesteld als een omgevingswaarde. Omgevingswaarden bepalen de kwaliteit die een gemeente, een provincie of het Rijk voor (een onderdeel van) de fysieke leefomgeving – in dit geval op het aspect geluid – wil bereiken.

Als een gemeente geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vaststelt voor een industrieterrein, gebeurt dat wel als onderdeel van het omgevingsplan. Dat is bepaald in het nieuwe artikel 2.11a van de Omgevingswet, dat met de voorgestelde Aanvullingswet geluid aan die wet wordt toegevoegd.

Als geluidproductieplafonds als omgevingswaarden worden vastgesteld door provincie of Rijk voor provinciale respectievelijk rijksinfrastructuur, gebeurt dat bij een apart besluit. Dat is geregeld in het nieuwe artikel

2.13a, eerste lid, en het nieuwe tweede lid van artikel 2.15 van de Omgevingswet, die eveneens met de voorgestelde Aanvullingswet geluid worden toegevoegd. Hetzelfde geldt voor de vaststelling van geluidproductieplafonds voor een industrieterrein door de provincie, geregeld in het nieuwe artikel 2.12a van de Omgevingswet.

Om de redenen die uiteengezet zijn in de memorie van toelichting – waaronder de mogelijkheid van rechtsbescherming voor belanghebbenden zoals omwonenden, maar ook de gewenste flexibiliteit van het instrument – is hierbij gekozen voor een afzonderlijk besluit en niet voor besluitvorming als onderdeel van de provinciale omgevingsverordening of een AMvB of ministeriële regeling bij het Rijk. In dat besluit wordt ook het geluidaandachtsgebied vastgelegd waarin het geluid van de weg of spoorweg boven de standaardwaarden komt. De gemeente zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit verplicht worden om bij het toelaten van nieuwe geluidgevoelige gebouwen rekening te houden met het geluid van de weg of spoorweg, wat de integraliteit van het omgevingsplan waarborgt.

Waar het vaststellen van geluidproductieplafonds door provincie of Rijk gepaard gaat met het vaststellen van een projectbesluit, ligt het voor de hand die beide besluiten te combineren. Die mogelijkheid zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden vastgelegd. Het kan echter ook voorkomen dat besluitvorming over geluidproductieplafonds soms met een ander instrument, maar ook op een ander bestuursniveau plaatsvindt dan bijvoorbeeld het toedelen van functies aan locaties. Over aanpassing van een provinciale weg kan worden besloten met een provinciaal projectbesluit, maar ook als onderdeel van een omgevingsplan als dat bestuurlijk de voorkeur heeft. Dat neemt niet weg dat de bijbehorende vaststelling van geluidproductieplafonds voor die provinciale weg een bevoegdheid van de provincie blijft. Daarbij moet de provincie uiteraard oog houden voor de lokale belangen, zoals de woningbouwopgave. Met het oog op dit soort situaties is in artikel 2.2, eerste lid, van de Omgevingswet vastgelegd dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig afstemt met deze andere bestuursorganen. Dat dergelijke situaties kunnen voorkomen werd dus al bij de totstandkoming van de Omgevingswet onderkend en doet op zich niet af aan de samenhang van de besluitvorming.

Daarbij betekent het stellen van een sectoraal beleidsdoel niet dat ook sprake is van sectorale besluitvorming. Een van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht is het samenhangend benaderen van de fysieke leefomgeving. Dat is ook verankerd in de bepaling over de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3) die ook het oogmerk vormen van het vaststellen van een geluidproductieplafond.⁵ De Omgevingswet voorziet daartoe in een integraal kader voor de besluitvorming over plaatsgebonden activiteiten van burgers, bedrijven en overheden in de fysieke leefomgeving. Met dit wetsvoorstel en het Aanvullingsbesluit geluid zal dat besluitvormingskader worden aangevuld met (aanvullende) geluidregels die, zoals hiervoor is beschreven, volledig in dat kader worden geïntegreerd.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de huidige geluidzones in de Omgevingswet terugkeren onder de naam geluidaandachtsgebieden. Nieuw is dat deze gebieden als fysiek geografisch gebied zullen worden vastgelegd in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), waardoor er geen misverstanden kunnen bestaan over de ligging van deze gebieden. Deze leden willen graag weten in hoeverre dit gevolgen kan hebben voor de bestaande geluidzones (zowel voor de desbetreffende infrastructuur als

⁵ Zie artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 1.3 van die wet.

voor de omwonenden) en hoe er met geluidaanachtsgebieden omgegaan wordt als het DSO niet tijdig beschikbaar zou zijn.

De geluidregels grijpen pas aan bij geluidbelastingen die hoger zijn dan de standaardwaarde. Om een geluidbelasting te bepalen is gedetailleerd akoestisch onderzoek nodig. Om de lasten van dergelijk akoestisch onderzoek te beperken tot situaties waarin dat relevant is, bevat de huidige wet- en regelgeving voor geluid geluidzones voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Buiten deze geluidzones gelden de geluidregels niet en is dus geen akoestisch onderzoek nodig. Het uitgangspunt daarbij is dat de zones reiken tot een afstand van de bron waarbuiten de kans op een geluidbelasting hoger dan de standaardwaarde nihil is. De huidige geluidzones zijn vastgelegd als een afstand ten opzichte van de bron als het infrastructuur betreft. Bij industrieterreinen betreffen de huidige geluidzones een met het bestemmingsplan aangegeven gebied. Binnen de geluidzones gelden dus de geluidregels en voor bepaalde initiatieven binnen deze geluidzones is dan akoestisch onderzoek naar het geluid op geluidgevoelige gebouwen nodig. Geluidzones hebben onder de huidige wet- en regelgeving dus geen rechtstreekse invloed op de belangen van omwonenden of op de bescherming, en ook niet op de gebruiksmogelijkheden van de infrastructuur. Dat verandert niet onder de Omgevingswet. Ook de geluidaanachtsgebieden – een term die beter aansluit bij andere, vergelijkbare begrippen uit de Omgevingswet – gelden als onderzoeksgebied voor voorgenomen besluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op de geluidbron zelf, maar ook op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen nabij een geluidbron. Met het geluidaanachtsgebied kan de verplichting om akoestisch onderzoek te verrichten worden beperkt tot die situaties waarin dat toegevoegde waarde heeft. De kenbaarheid van de ligging en begrenzing van de geluidaanachtsgebieden is daarmee van groot belang.

Overigens gaan de huidige geluidzones niet ongewijzigd over in de geluidaanachtsgebieden. Dat komt omdat in de praktijk blijkt dat de huidige geluidzones soms te krap en soms te ruim zijn. Oftewel: in sommige situaties komen hogere geluidbelastingen dan de standaardwaarde voor buiten de geluidzone en in andere situaties kan de geluidzone verkleind worden zonder dat er geluidbelastingen hoger dan de standaardwaarde buiten die zone voorkomen. De methodiek voor het bepalen van de omvang van het geluidaanachtsgebied zal daarom afwijken van de huidige methodiek van de geluidzones. De methodiek zal bestaan uit rekenregels die via de Aanvullingsregeling geluid zullen worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt in algemene zin dat de geluidaanachtsgebieden voor eenieder kenbaar zullen zijn via het stelsel van digitale informatievoorziening onder de Omgevingswet. Of zij daadwerkelijk opgenomen zullen worden in de basisfunctionaliteit van de Landelijke Voorziening DSO (DSO-LV) of daaraan op een andere wijze worden gekoppeld, wordt nog bestudeerd en is afhankelijk van interbestuurlijke besluitvorming. In de toelichting op het ontwerp-Invoeringsbesluit Omgevingswet is hierover opgemerkt dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet informatie over de fysieke leefomgeving (zoals geluid) die elders al in bruikbare vorm digitaal beschikbaar is, via de landelijke voorziening vindbaar wordt gemaakt door een technische koppeling (link) met de vindplaats. De Omgevingswet is niet uitvoerbaar zonder een goed werkend DSO en vanwege deze onlosmakelijke verbondenheid wordt in gelijktijdige inwerkingtreding voorzien. Het bestaande geluidregister voor rijkswegen en hoofdspoorwegen blijft openbaar en toegankelijk. De regering gaat ervan uit dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet de geluidaanachtsgebieden kenbaar zullen zijn via DSO-LV.

De leden van de **D66**-fractie lezen dat de regering met het wetsvoorstel een gelijkwaardig beschermingsniveau wil bieden aan burgers en tegelijkertijd decentrale overheden meer vrijheid geeft om keuzes te maken als het gaat om het vaststellen van normenkaders met betrekking tot geluid. Deze leden willen graag weten hoe burgers invloed kunnen uitoefenen op het vaststellen en toepassen van deze normenkaders en in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardig inspraakniveau bij het vaststellen van deze normen in vergelijking tot de huidige wetgeving.

De nieuwe geluidregels bestaan uit instructieregels met een normenkader voor de beoordeling van het aspect «geluid» binnen een samenhangende bestuurlijke belangenafweging, bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden, een omgevingsplan of een projectbesluit. Dat normenkader zal worden gevormd door drie waarden: een standaardwaarde en een grenswaarde op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en een grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen.⁶ Die waarden zullen via het Aanvullingsbesluit geluid worden vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, wordt dit normenkader dus niet decentraal vastgesteld. Wel wordt dit normenkader door het (centrale of decentrale) bevoegd gezag toegepast en wordt binnen de kaders van de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving een afweging gemaakt die mede zal zijn gebaseerd op de lokale omstandigheden. Burgers kunnen hierbij, dus bijvoorbeeld bij de vaststelling van een omgevingsplan, gebruik maken van de mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming die de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht bieden. Deze werkwijze en de rol van het normenkader daarbinnen is niet wezenlijk anders dan die in de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

De leden van de **SP**-fractie vragen een uitgebreidere toelichting op de keuze voor het vaststellen van de wettelijke geluidplafonds als omgevingswaarden. Deze leden willen graag weten wat de juridische, maar ook de praktische, implicaties zijn van deze wijziging en wat deze wijziging betekent voor omwonenden die bezwaar willen aantekenen of in beroep willen gaan.

In de Omgevingswet is een omgevingswaarde een norm die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit of de toelaatbare belasting door activiteiten vastlegt. De Omgevingswet zelf verbindt twee gevolgen aan de vaststelling van een omgevingswaarde: de omgevingswaarde moet worden gemonitord en bij overschrijding of dreigende overschrijding moet een programma worden vastgesteld dat erop is gericht om de omgevingswaarde (weer) te halen. Omgevingswaarden worden bij AMvB, omgevingsverordening of omgevingsplan vastgesteld. Het wetsvoorstel past het instrument omgevingswaarde in twee opzichten aan. Ten eerste kan bij overschrijding van een geluidproductieplafond als omgevingswaarde in plaats van een programmaplicht een plicht tot het treffen van maatregelen gelden om aan dat plafond te voldoen. Ten tweede wordt een geluidproductieplafond als omgevingswaarde bij omgevingsplan of een separaat besluit

⁶ In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is voor de geluidnormen nog de terminologie uit de Wet geluidhinder gehanteerd. In het stelsel van de Omgevingswet wordt de «voorkeurswaarde» uit de Wet geluidhinder een standaardwaarde en worden de «maximale waarde» en de «binnenwaarde» beide aangeduid als grenswaarde. In deze nota zal in lijn met de terminologie in het stelsel van de Omgevingswet steeds over standaard- en grenswaarden worden gesproken, waarbij korthedshalve en voor de leesbaarheid de grenswaarde voor geluid in geluidgevoelige ruimten ook wel wordt aangeduid met de term «binnenwaarde».

vastgesteld (zie ook paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting). Deze aanpassingen zorgen ervoor dat het instrument van het geluidproductieplafond zoals dat vorm heeft gekregen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer beleidsneutraal overgaat naar de Omgevingswet. Omdat een geluidproductieplafond de maximaal toegestane geluidproductie maar indirect ook het geluid in de omgeving vastlegt en dus consequenties heeft voor omwonenden, staat tegen de vaststelling ervan beroep open en is voorafgaand daaraan inspraak mogelijk. Juist dit aspect was een belangrijke reden om voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden door provincie of Rijk te kiezen voor een separaat besluit in plaats van de omgevingsverordening of AMvB. Op gemeentelijk niveau is een afwijkend instrument niet noodzakelijk om rechtsbescherming te bieden. Tegen het omgevingsplan staat immers (na inspraak) beroep open.

In het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden de instructieregels voor de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zodanig nader uitgewerkt dat de karakteristieken en waarborgen van de onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer al bestaande geluidproductieplafonds ook onder de Omgevingswet zoveel mogelijk behouden blijven.

De leden van de **SP**-fractie vragen of het laten vervallen van de civielrechtelijke elementen bij het treffen van geluidwerende maatregelen, en alleen het handhaven van de bestuursrechtelijke elementen, betekent dat mensen niet meer in beroep kunnen gaan. Deze leden willen graag een toelichting op de juridische implicaties van deze keuze.

De regeling inzake medewerking van eigenaren aan het treffen van geluidwerende maatregelen aan de gevel is nu geregeld in hoofdstuk 6 van het Besluit geluidhinder. Deze regeling kent zowel civielrechtelijke als bestuursrechtelijke elementen. Omwille van de inzichtelijkheid voor belanghebbenden en een efficiënte besluitvorming zal in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid worden voorgesteld om deze regeling te herzien en te ontdoen van de civielrechtelijke elementen. De rechtsbescherming voor de eigenaar van de desbetreffende woning zal daarbij niet veranderen: over de vaststelling van geluidwerende maatregelen moet het bevoegd gezag een besluit nemen dat openstaat voor bezwaar en beroep. De relatie tussen een huurder en de eigenaar is een civielrechtelijke relatie waarin de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet niet langer treden. De primair rechthebbende van een woning is immers de eigenaar en in de relatie tussen huurder en eigenaar voorziet het huurrecht.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie zien de doelen van de Omgevingswet ook terug in de Aanvullingswet geluid. Deze leden vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat bij het invoegen van de geluidwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet de bescherming tegen geluidhinder voor bestaande woonkernen verbetert en hoe het wetsvoorstel een goed woon- en leefklimaat gaat waarborgen.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid vult de vastgestelde Omgevingswet aan. De maatschappelijke doelen van de Omgevingswet gelden straks ook voor de toepassing van de geluidregels. Bij het uitoefenen van bevoegdheden, zoals het vaststellen van een geluidproductieplafond, moeten bestuursorganen dus steeds een afweging maken tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Daarin gaat het, zoals bepaald in artikel 1.3 van de Omgevingswet, om «bescherming en verbetering van het leefmilieu» en «het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving», maar ook om «vervulling van maatschappelijke behoeften».

Uitgangspunt voor de nieuwe geluidregels is het bieden van ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het normenkader en de bijbehorende instructieregels, die via het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarborgen dat het woon- en leefklimaat uit een oogpunt van geluid een volwaardige rol krijgt in besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen door bestuursorganen. Verbetering van de bescherming in bestaande situaties krijgt geen vorm door aanscherping van de normen, maar door andere wezenlijke verbeteringen in de regelgeving.

Allereerst wordt een belangrijke tekortkoming van de Wet geluidhinder weggenomen, die bekend staat als het «handhavingsgat». De Wet geluidhinder werkte alleen bij het nemen van een concreet besluit, maar had geen grip op de geleidelijke toename van geluid door groei van het wegverkeer. Daardoor kon het geluid aanzienlijk toenemen zolang geen besluitvorming over de geluidbron aan de orde was.

Kernelement van de nieuwe geluidregels vormt monitoring van de ontwikkeling van het geluid, zowel waar geluidproductieplafonds gelden als bij de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen. Verplichte periodieke monitoring van het geluid biedt inzicht in de eventuele toename van het geluid, en als het geluid te veel toeneemt, treedt een bestuurlijk traject in werking waarbinnen maatregelen worden afgewogen. Dit betekent een wezenlijke verbetering van de bescherming ten opzichte van de situatie onder de Wet geluidhinder.

Ook bij besluitvorming over een geluidbron in een bestaande omgeving wordt de bescherming verbeterd door betere regels over het optellen van geluid. Als sprake is van relevante samenloop van geluid van meerdere geluidbronnen, zal – anders dan onder de Wet geluidhinder – onder de Omgevingswet het geluid van die bronnen ook worden meegenomen bij de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen (binnenwaarde). Daarnaast wordt voor de toepassing van het normenkader het geluid van alle gelijksoortige geluidbronnen (bijvoorbeeld alle gemeentewegen) bij elkaar opgeteld. Dat verbetert de bescherming met name waar bijvoorbeeld twee wegen eenzelfde gevel van een geluidgevoelig gebouw belasten. Voorheen werd alleen gekeken naar het geluid van de weg waarover besluitvorming plaatsvond.

Met de beschreven verbeteringen wordt invulling gegeven aan het tweede deel van de motie van de leden Van der Graaf en Sienot, waarin de regering wordt verzocht om bij het invoegen van de geluidwetgeving in het stelsel van de Omgevingswet de bescherming tegen geluidhinder voor bestaande woonkernen te verbeteren.⁷ Juridisch krijgen deze verbeteringen vorm in instructieregels die via het Aanvullingsbesluit geluid, dat na verwerking van de consultatiereacties via de voorhangprocedure aan uw Kamer zal worden voorgelegd, worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

3. De geluidregels binnen het systeem van de Omgevingswet

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat voor gezoneerde industrieterreinen van regionaal belang door de provincie op verzoek van een gemeente geluidproductieplafonds kunnen worden vastgesteld. Deze leden vragen waarom er voor gekozen is deze bevoegdheid niet bij de provincie te houden en daarmee de status van regionaal belang te borgen.

De leden van de **CDA**-fractie krijgen graag meer duidelijkheid over de bevoegdheid voor industrieterreinen die een regionaal belang hebben of industrieterreinen die zich over meerdere gemeenten uitstrekken. Deze leden willen graag weten hoe de bevoegdheden nu geregeld zijn en – als

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 7.

dat anders is – waarom in het wetsvoorstel voor een andere systematiek wordt gekozen.

Daarnaast vragen deze leden de regering uit te leggen wat de reden is dat het voor gemeenten voordeliger zou zijn om de provincie te verzoeken om geluidproductieplafonds voor industrieterreinen in te stellen en wat de voor- en nadelen zijn. Tot slot vragen deze leden hoe het proces er uitziet als een gemeente de taak weer terug zou willen krijgen van de provincie en wat er gebeurt als gemeenten niet op één lijn liggen en er onderling niet uitkomen, ook als het gaat om het overdragen van de taak aan de provincie.

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is «decentraal, tenzij». Uit het oogpunt van subsidiariteit zijn de gemeenten en – waar het waterbeheer betreft – de waterschappen de bestuurlijke hoofdrolspelers in het omgevingsrecht. Daarnaast spelen ook het Rijk en de provincies belangrijke rollen in de zorg voor de fysieke leefomgeving. In de loop van de tijd zijn delen van de zorg voor de fysieke leefomgeving bij provincies of Rijk belegd omdat – in de formulering van de huidige Gemeentewet – «het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd».⁸ Daarnaast stemmen bestuursorganen de uitoefening van taken en bevoegdheden af en werken ze daarbij zo nodig samen (artikel 2.2 van de Omgevingswet).

In lijn met deze uitgangspunten bepaalt het voorgestelde artikel 2.11a van de Omgevingswet dat door de gemeente bij omgevingsplan als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij AMvB aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken. Daarnaast bepaalt het voorgestelde artikel 2.12a – in aansluiting bij de aangehaalde formulering uit de Gemeentewet – dat provinciale staten op verzoek van de gemeenteraad geluidproductieplafonds kunnen vaststellen rondom industrieterreinen als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van die industrieterreinen.

Op grond van de huidige Wet geluidhinder kan de provincie de besluitvorming naar zich toe trekken in geval van industrieterreinen van regionaal belang. Daartoe moet de provincie het industrieterrein als zodanig bij provinciale verordening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening hebben aangewezen. In de praktijk is dit alleen aan de orde bij een groot industrieterrein in een kleinere gemeente dat het gemeentelijk belang overstijgt. Een voorbeeld is het industrieterrein Moerdijk. Het komt echter niet voor dat een industrieterrein tegen de wil van de gemeente in wordt aangewezen als van regionaal belang; in de praktijk wordt er tussen gemeente en provincie afgestemd. De bevoegdheidsverdeling zoals nu voorgesteld in de Aanvullingswet geluid, sluit dan ook goed aan bij de huidige praktijk en past beter dan de werkwijze uit de Wet geluidhinder bij het uitgangspunt van «decentraal, tenzij».

Bij een gemeentegrensoverschrijdend industrieterrein is elke gemeente bevoegd voor het geluid van activiteiten op het eigen deel van het industrieterrein. De bevoegdheid tot het vaststellen van geluidproductieplafonds moet in dat geval gezamenlijk worden uitgeoefend, met inachtneming van de in artikel 2.2 van de Omgevingswet vastgelegde plicht tot afstemming en samenwerking, zodat de geluidproductieplafonds betrekking hebben op het geluid van het gemeentegrensoverschrijdende industrieterrein als geheel. Het verzoek aan de provincie om geluidproductieplafonds vast te stellen moet in zo'n geval ook gezamenlijk worden gedaan. Uiteraard geldt ook dan de plicht tot afstemming en samenwerking van artikel 2.2.

⁸ Zie blz. 76 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

Het doen van een verzoek als bedoeld in artikel 2.12a van de Omgevingswet kan aantrekkelijk zijn voor de gemeente als het industrieterrein niet alleen het gemeentelijk belang overstijgt, maar ook de mogelijkheden en de capaciteiten van die gemeente om geluidproductieplafonds vast te stellen en voortdurend te monitoren te boven gaat. In het stelsel van de Omgevingswet is overigens de overdracht van de bevoegdheid niet de enige mogelijkheid voor de provincie om te sturen op de geluidproductie van een industrieterrein met een provinciaal belang. De bevoegdheden tot het stellen van instructieregels op grond van artikel 2.22 van de Omgevingswet en het geven een instructie op grond van artikel 2.33 van die wet bieden onder de in die artikelen gestelde voorwaarden de provincie ook gelegenheid om haar belangen te borgen of impasses te doorbreken.

Als de gemeente na toepassing van artikel 2.12a de bevoegdheid om geluidproductieplafonds vast te stellen toch weer zelf zou willen uitoefenen, zal de gemeente daartoe in de geest van artikel 2.2 van de Omgevingswet in overleg moeten treden met de provincie. Het wetsvoorstel bevat geen aparte voorziening voor een dergelijke situatie. De eerder op grond van artikel 2.12a door de provincie vastgestelde geluidproductieplafonds blijven in ieder geval van kracht totdat de gemeente alsnog op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet nieuwe geluidproductieplafonds heeft vastgesteld in het omgevingsplan. Om te voorkomen dat onbedoeld twee sets geluidproductieplafonds van verschillende bevoegde gezagen naast elkaar zouden gelden, vraagt ook de overgang terug van provinciale naar gemeentelijke geluidproductieplafonds om een goede afstemming in het licht van artikel 2.2 van de Omgevingswet.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe het maximeren van toelaatbare geluidbelasting in de praktijk werkt. Deze leden wijzen erop dat het geluid door verschillende bestuurslagen gereguleerd wordt en er zowel gewerkt wordt met een geluidproductieplafond als een basisgeluidemissie. Deze leden vragen de regering dit uit te leggen aan de hand van een aantal voorbeelden, bijvoorbeeld een school die zowel in de buurt van een snelweg, spoorweg, provinciale weg als lokale weg ligt en waar een nieuwe ontwikkeling plaats gaat vinden (bijvoorbeeld het verbreden van de snelweg).

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag een nadere toelichting over de manier waarop burgers worden beschermd tegen cumulatief geluid van verschillende activiteiten of activiteiten die vergund worden door verschillende overheden. Als voorbeeld noemen deze leden het geluid van een lokale weg en het geluid van een nationale aanlegroute van een vliegveld.

Het normenkader voor geluid dat in het Aanvullingsbesluit geluid zal worden opgenomen en de bijbehorende instructieregels gelden per geluidbronsoort. Voor besluitvorming over een geluidbronsoort is steeds één bestuurslaag bevoegd. Tegen die achtergrond gebeurt ook het maximeren van het toegelaten geluid door middel van bijvoorbeeld geluidproductieplafonds voor het geluid van één bronsoort en niet voor alle relevante geluidbronnen tezamen. De toepassing, naleving en eventuele handhaving van normen voor gecumuleerde geluidniveaus zou enorm complex en daarmee onwerkbaar worden, waarmee zo'n werkwijze zijn doel voorbij zou schieten. Het gecumuleerde geluid is als zodanig dan ook niet genormeerd. Wel wordt bij het nemen van een besluit dat leidt tot toename van het geluid van één geluidbronsoort het geluid van alle relevante geluidbronsoorten betrokken. Dit gebeurt door het gecumuleerde geluid te bepalen en dat te beoordelen op aanvaardbaarheid in de concrete omstandigheden van het geval. Bovendien geldt

dan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten voor het gezamenlijke geluid van al deze geluidbronnen. In het door de leden van de CDA-fractie beschreven voorbeeld wordt een besluit genomen over verbreding van een snelweg, leidend tot meer geluid op een school in de buurt van die snelweg, terwijl die school ook al belast wordt door geluid van een spoorweg, een provinciale weg en een gemeenteweg. Bij de voorbereiding van dat besluit onderzoekt het bevoegd gezag, in dit geval de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, twee dingen. Allereerst of het geluid van de snelweg op de school toeneemt, of maatregelen mogelijk zijn om die toename te voorkomen. Indien dat niet of niet volledig het geval is, mag het geluid van de snelweg op de school de grenswaarde niet overschrijden en moet aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van die school worden voldaan. Voor dat laatste wordt uitgegaan van het gezamenlijke geluid van de snelweg, spoorweg, provinciale weg en gemeenteweg. Bovendien wordt het (toegenomen) geluid van de snelweg gecumuleerd met het geluid van de spoorweg, de provinciale weg en de gemeenteweg. Dat cumulatieve geluid wordt vervolgens beoordeeld op de aanvaardbaarheid ervan in het concrete geval. Daartoe zal via het Aanvullingsbesluit geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving een tabel worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag bepaalt hoe een cumulatieve geluidbelasting objectief gezien moet worden gekwalificeerd op een schaal van goed tot zeer slecht – en gradaties daar tussenin. Mede aan de hand van die kwalificatie wordt dan in het concrete geval door het bevoegd gezag onderbouwd of met het voorgenomen besluit toch een aanvaardbare situatie ontstaat. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van een situatie kan zelfs bij een objectieve kwalificatie als «zeer slecht» sprake zijn van een aanvaardbaar besluit als dat besluit over bijvoorbeeld een gemeentelijke weg slechts leidt tot een beperkte verslechtering van de geluidssituatie en de gecumuleerde geluidbelasting ook zonder die verslechtering al als «zeer slecht» kwalificeerde.

In het voorbeeld van de leden van de GroenLinks-fractie wordt een besluit genomen over een gemeenteweg op een locatie onder de aanvliegroute van een vliegveld. In principe geldt daarbij dezelfde werkwijze: het bevoegd gezag – in dit geval het gemeentebestuur – onderzoekt of het geluid van de gemeenteweg op geluidgevoelige gebouwen, bijvoorbeeld woningen, toeneemt door het voorgenomen besluit en of die toename is weg te nemen met maatregelen. Als dat niet of niet volledig lukt, wordt het toegenomen geluid van de gemeenteweg getoetst aan de grenswaarde om te zien of het voorgenomen besluit daadwerkelijk genomen kan worden. Daarnaast wordt het cumulatieve geluid van de gemeenteweg en het vliegverkeer bepaald en beoordeeld op zijn aanvaardbaarheid in dat concrete geval. En tot slot moet worden voldaan aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten waarbij het gezamenlijke geluid van het vliegverkeer en de weg uitgangspunt zijn.

Relevant verschil tussen beide voorbeelden kan zijn de mate waarin de geluidbronssoort waarover een besluit wordt genomen, bijdraagt aan het cumulatieve geluid. Vanzelfsprekend is dit altijd afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval: de afstand tussen de geluidbronnen en de geluidgevoelige gebouwen (de school en de woningen), de verkeersintensiteiten en gereden snelheden, de intensiteit van het vliegverkeer en de hoogte waarop de vliegtuigen overkomen, et cetera. Het is mogelijk dat in het voorbeeld van de leden van de CDA-fractie de snelweg een groter aandeel heeft in het cumulatieve geluid dan de overige bronnen uit het voorbeeld. In het voorbeeld van de GroenLinks-fractie kan juist sprake zijn van het omgekeerde: onder de aanvliegroute van een nationale luchthaven is het geluidniveau van de vliegtuigen waarschijnlijk veel hoger dan het geluid van de gemeenteweg. Deze

specifieke omstandigheden zullen een rol spelen bij de afweging van het bevoegd gezag in de beoordeling en onderbouwing van de aanvaardbaarheid van het te nemen besluit.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze uitwerking van de regels zal plaatsvinden in het Aanvullingsbesluit geluid en dus – behalve een beschrijving op hoofdlijnen in de memorie van toelichting – niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Wel is op de website www.omgevingengeluid.nl al een tool beschikbaar die op een vereenvoudigde manier inzichtelijk maakt hoe de regels voor cumulatie van geluid in de praktijk zullen gaan werken.

De leden van de **CDA**-fractie zien graag een nadere toelichting op de vraag in hoeverre de keuze voor het verruimen van bestuurlijke afweging, door het toekennen van ruimere bevoegdheden aan (decentrale) bestuursorganen, in voldoende mate leidt tot gelijkwaardige bescherming van burgers. Deze leden vragen of de regering hierbij ook kan aangeven hoe dit zich verhoudt ten opzichte van instructieregels die nog in het Besluit kwaliteit leefomgeving moeten worden opgenomen. Ook vragen deze leden waar de ruimte voor een decentrale afweging wordt ingeperkt. De leden van de **GroenLinks**-fractie kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat er een lokale afweging gemaakt moet worden voor het toestaan van activiteiten die geluid veroorzaken. De aanleg van bijvoorbeeld een bedrijventerrein heeft gevolgen voor de leefbaarheid van dat gebied. Als er gekozen moet worden tussen industrie en wonen is het zinvol dat er ook gekozen kan worden tussen de hoeveelheid lawaai die in een bepaald gebied geproduceerd mag worden. Deze leden vinden het wel bijzonder dat er wordt gesteld dat er overal een gelijkwaardig beschermingsniveau is, aangezien het duidelijk in tegenspraak is met de vrijheid van overheden om op de ene plek meer lawaai toe te staan dan op de andere plek, zeker als verschillende overheden verschillende keuzes maken. Deze leden willen graag weten hoe de wet burgers hiertegen gaat beschermen.

Binnen de geluidregels onder de Omgevingswet wordt de decentrale afwegingsruimte met name verruimd daar waar het gemeentebestuur het bevoegd gezag is voor zowel de toelating of wijziging van een geluidbron als voor ontwikkelingen in de omgeving van die geluidbron. Daarvan is al sprake in geluidparagraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving⁹ met instructieregels voor het geluid van (veelal bedrijfsmatige) activiteiten buiten industrieterreinen, die in de plaats komt van het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Voor de geluidbronsoorten die met de voorgestelde Aanvullingswet geluid en het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid worden toegevoegd aan het stelsel van de Omgevingswet ligt dat genuanceerder. Van een balans in verantwoordelijkheden voor zowel geluidbron als omgeving zal in dit besluit juist sprake zijn bij gemeentelijke infrastructuur. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel¹⁰ is hierover dan ook aangegeven dat voor deze wegen is gekozen voor een grote bandbreedte tussen de standaardwaarde en de grenswaarde voor het geluid op de gevel. Overigens wordt daarmee de lijn van de Wet geluidhinder voortgezet, die ook al een ruimere bandbreedte kende voor bestuurlijke afweging langs gemeentewegen dan langs andere geluidbronnen. Daarmee wordt aan gemeenten gelegenheid geboden voor een juiste lokale afweging, waarbij ook andere maatregelen kunnen worden ingezet dan de gebruikelijke maatregelen zoals geluidschermen en gevelmaatregelen.

⁹ Staatsblad 2018, 292, zie blz. 38 e.v.

¹⁰ Zie blz. 23 onderaan.

Waar sprake is van een samenloop tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen wordt in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid terughoudender omgegaan met verruiming van de decentrale afwegingsruimte. Voorkomen moet worden dat te ruime ontwikkelingsmogelijkheden in de omgeving van bijvoorbeeld een rijksweg de eventuele toekomstige ontwikkeling van die rijksweg op voorhand kunnen blokkeren. Niet voor niets voorzien de geluidproductieplafonds – voor rijkswegen en hoofdspoorwegen ook nu al onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer – in een strikte scheiding tussen de bevoegdheden van het bevoegd gezag voor de weg en het bevoegd gezag voor ontwikkelingen in de omgeving: geluidproductieplafonds regelen niet alleen de bescherming van de omgeving, maar waarborgen ook het functioneren van de geluidbron. De bovenlokale belangen die zijn gemoeid met rijks- en provinciale infrastructuur maken dat het noodzakelijk is om grenzen te stellen aan de decentrale bestuurlijke afwegingsruimte.

Ook de huidige wet- en regelgeving voor geluid kent al een vergelijkbare systematiek met bestuurlijke afwegingsruimte die wordt gestuurd en begrensd met een normenkader met een standaardwaarde en een grenswaarde. Tegen die achtergrond moet een «gelijkwaardig beschermingsniveau» dan ook niet worden geïnterpreteerd als een vergelijkbare bescherming tegen geluid op elke locatie, maar als een vergelijkbare werkwijze aan de hand van een vergelijkbaar normenkader. Binnen dat kader kan sprake zijn van het aanvaardbaar oordelen en toelaten van hogere dan wel lagere geluidniveaus, afhankelijk van de concrete omstandigheden van de situatie.

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de procedure om een besluit te nemen over geluidproductieplafonds er in de praktijk uit komt te zien, en of er bijvoorbeeld een aparte commissie komt die gedeputeerde staten en de Minister adviseert. Ook willen deze leden graag weten of van tevoren is bepaald waar de desbetreffende geluidproductieplafonds zich bevinden, zodat omwonenden eventueel een zienswijze kunnen indienen, bezwaar kunnen maken of in beroep kunnen gaan.

Conform de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht wordt bij de besluitvorming, en de voorbereiding ervan, inzichtelijk gemaakt over welk deel van een geluidbronsoort die besluitvorming zal gaan, dus bijvoorbeeld over welk weggedeelte, spoorbaanvak of industrieterrein. Op de meeste besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit zal via het Aanvullingsbesluit geluid worden geregeld in het Omgevingsbesluit. Bij die procedure wordt het ontwerp van een besluit ter inzage gelegd, zodat inderdaad voorafgaand aan het nemen van dat besluit al inspraak mogelijk is. Nadat het besluit is genomen, is bovendien beroep mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het wetsvoorstel voorziet verder niet in regels over advisering bij de totstandkoming van (ontwerp)besluiten over geluidproductieplafonds. Het is aan het vaststellende bestuursorgaan om al dan niet gebruik te maken van een adviseur of een adviescommissie.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting dat de methode van monitoring van geluidproductieplafonds in het Aanvullingsbesluit geluid verder uitgewerkt zal worden en willen graag weten hoe die methode eruit zal komen te zien en door wie en hoe de methode wordt vastgesteld. Ook willen deze leden weten of de methode kan en zal worden bijgesteld naar aanleiding van metingen.

De methode van monitoring van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt vastgelegd bij AMvB (via het Aanvullingsbesluit geluid). Voorgesteld wordt dat deze zal bestaan uit de berekening van de geluidproductie van de geluidbron waarvoor deze geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. De technische regels voor deze berekening zullen via de Aanvullingsregeling geluid worden opgenomen in de Omgevingsregeling.

Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) beheert de geluidrekenmethoden. Net als nu onder hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer kunnen de rekenmethoden zo nodig worden aangepast als metingen daartoe aanleiding geven.

De leden van de **SP**-fractie vragen waarom is gekozen het wetsvoorstel te beperken tot geluid afkomstig van (spoor-)wegen en industrie en of dit geheel samenvalt met de reikwijdte van de Wet geluidhinder. Deze leden willen ook graag weten waar bijvoorbeeld het geluid van windmolens onder gaat vallen.

De voorgestelde Aanvullingswet geluid heeft betrekking op het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dat valt samen met het toepassingsbereik van de Wet geluidhinder (decentrale infrastructuur en industrieterreinen) en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (rijksinfrastructuur).

Onder de huidige wetgeving wordt het geluid van inrichtingen, waaronder windturbines, gereguleerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer of met een omgevingsvergunning. De vervangende regels zijn vooruitlopend op het aanvullingsspoor geluid al opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet en uitgewerkt in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daar zijn dan ook al instructieregels opgenomen voor het geluid van windturbines (zie de artikelen 5.74 en 5.75 van dat besluit).

De leden van de **SP**-fractie vragen welk risico op willekeur er ontstaat, door het beheersen van geluid afkomstig van bronnen in lokaal beheer niet meer landelijk wettelijk vast te leggen. Deze leden willen ook graag weten hoe de verankering van lokale deskundigheid en de handhaving in de praktijk wordt vormgegeven.

De relatie tussen geluidbronnen en hun omgeving verschilt van plek tot plek en van geval tot geval. In gevallen met een uitsluitend lokale invalshoek is het daarom primair aan het gemeentebestuur om hierover een afweging te maken en besluiten te nemen. Voor geluidbronnen die nu nog onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen, is dat uitgangspunt eerder al uitgewerkt in paragraaf 5.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat in 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd. Hierop ziet de Aanvullingswet geluid niet.

Ook voor lokale geluidbronnen die wel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, zijnde gemeentelijke infrastructuur en industrieterreinen, ligt het primaat voor de bestuurlijke afweging en besluitvorming bij de gemeente. Belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet is immers «decentraal, tenzij». Net als in de huidige Wet geluidhinder zullen ook de nieuwe geluidregels in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid hiervoor een normenkader en instructieregels voor de toepassing van dat normenkader bevatten.

Het feit dat situaties van plek tot plek verschillen en dat de geluidregels ruimte bieden aan een lokale bestuurlijke afweging hierover betekent echter geen willekeur. Gemeenten hanteren bij hun beslissingen over geluid landelijk voorgeschreven standaardwaarden. Zij mogen daar gemotiveerd van afwijken tot aan de grenswaarden. Afwijken van die grenswaarden is slechts in nauw omschreven gevallen mogelijk. Vanzelfsprekend draagt ook rechtsbescherming tegen besluiten die op die

bestuurlijke afweging gestoeld zijn, eraan bij dat geen sprake zal zijn van willekeur.

Voor de uitvoering van de taken en bevoegdheden op het gebied van geluid hebben gemeenten die zelf onvoldoende deskundigheid kunnen opbouwen de mogelijkheid om deze desgewenst te delegeren of te mandateren aan een omgevingsdienst, of ze kunnen zich door een omgevingsdienst laten adviseren en ondersteunen. Net als nu zal ook onder de Omgevingswet bij de omgevingsdiensten veel kennis gebundeld worden.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat er langzamerhand, wet na wet, steeds meer verantwoordelijkheden worden overgeheveld naar lokale overheden. Deze leden willen graag weten op welke wijze hoe wordt nagegaan dat dit ook voor kleinere gemeenten goed uitvoerbaar blijft en hoe dit vervolgens wordt geborgd.

Er is een halfjaarlijkse Monitor Implementatie Omgevingswet in het leven geroepen. De monitor is onderdeel van het interbestuurlijke implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet waarin het Ministerie van BZK samenwerkt met onder meer de VNG. De rapporten van de monitor zijn te raadplegen via: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/onderzoek/programmamonitor/>.

Zowel gemeenten (groot en klein), provincies, waterschappen als het Rijk worden in deze monitor onderzocht. De inzichten die uit de monitor naar voren komen kunnen worden gebruikt voor het (bij)sturen van het ondersteuningsaanbod bij de implementatie van de Omgevingswet en het digitale stelsel. Vooral nog komen uit de monitor geen concrete signalen naar voren over specifieke problematiek van kleine gemeenten. Mochten deze signalen in de toekomst wel naar voren komen uit de monitor, dan wel uit de contacten van het implementatieprogramma in het land, dan zal daar vanzelfsprekend aandacht aan worden besteed.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie constateren dat de richtlijnen en normen voor geluidsoverlast constant worden vernieuwd. Deze leden zien de nieuwe wet als een uitgelezen kans om de nieuwe kaders ook toe te passen op al bestaande geluidssituaties. Deze leden willen graag weten hoe de regering de nieuwe kaders en normen gaat toepassen in dit wetsvoorstel en vragen of de regering erkent dat door de toegenomen maximale snelheid de geluidsoverlast ook is toegenomen.

Voor zover de leden van de ChristenUnie met de constante vernieuwing van richtlijnen en normen voor geluidsoverlast doelen op de nieuwe inzichten die de WHO op 10 oktober 2018 heeft gepresenteerd, wordt verwezen naar de uitvoering van de motie van het lid Schonis.¹¹ In die motie is gevraagd om een onafhankelijk onderzoek om in kaart te brengen hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige (inter)nationale wet- en regelgeving en naar de mogelijkheden om het WHO-rapport te gebruiken ter versterking van het (inter)nationaal beleid en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse situatie. Na afronding van dat onderzoek kan worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het WHO-rapport invloed zal hebben op de nationale normstelling en regelgeving voor geluid. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

Gevraagd is voorts of de regering erkent dat door de toegenomen maximale snelheid de geluidsoverlast is toegenomen. Feitelijk juist is dat een hogere snelheid als zodanig tot meer geluid leidt. Uitgangspunt bij eventuele verhoging van de maximumsnelheid is dat daartoe alleen wordt

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

besloten als dat mogelijk is binnen de randvoorwaarden voor milieu of verkeersveiligheid.¹² Voor geluid betekent dit dat binnen de geldende geluidproductieplafonds nog voldoende geluidruimte beschikbaar moet zijn, zodat snelheidsverhoging geen overschrijding van die geluidproductieplafonds tot gevolg heeft.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie valt het ook op dat de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer verschillende geluidnormen hanteren en vragen waarom de geluidnormen tussen bestaande en nieuwbouwwijken met de nieuwe wet niet worden gelijkgetrokken. Ook vragen deze leden hoe uitvoering wordt gegeven aan de aangenomen motie van de leden Van der Graaf en Sienot over het verminderen van geluidhinder voor omwonenden (Kamerstuk 35 000-A, nr. 7).

Terecht wordt geconstateerd dat de geluidnormen in de Wet geluidhinder verschillen van die in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vormde de eerste juridische fase van de modernisering en vereenvoudiging van de geluidregels: Swung-1. Een sterke vereenvoudiging van het normenkader maakte daarvan deel uit en wordt uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee hoofdstuk 11 destijds aan de Wet milieubeheer is toegevoegd.¹³ Met het Aanvullingsspoor geluid wordt een vergelijkbare vereenvoudiging van het normenkader voorgesteld voor de geluidbronnen die onderdeel zijn van de tweede fase van het Swung-traject. De contouren hiervan zijn geschetst in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel;¹⁴ dit zal juridisch worden verankerd in het Besluit kwaliteit leefomgeving via het Aanvullingsbesluit geluid.

De huidige wetgeving kent inderdaad een verschil in geluidnormering voor enerzijds besluitvorming om nieuwe woningen of andere geluidgevoelige gebouwen toe te laten, en anderzijds besluitvorming over een geluidbron nabij bestaande geluidgevoelige gebouwen. Onder de Omgevingswet wordt dat onderscheid voortgezet. Door voor nieuwe geluidgevoelige gebouwen een strengere norm te hanteren dan voor aanleg of wijziging van een geluidbron wordt voorkomen dat met het toelaten van een geluidgevoelig gebouw een geluidbron direct «op slot» kan worden gezet. Dit verschil zorgt ervoor dat na het toelaten van een geluidgevoelig gebouw bij de maximaal toegestane geluidbelasting (grenswaarde) toch nog een zekere ontwikkeling van de geluidbron in de toekomst mogelijk blijft. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is beschreven, speelt daarbij een rol dat in de praktijk de keuzemogelijkheden bij de toelating en locatiekeuze van geluidgevoelige gebouwen veelal groter zijn dan de keuzemogelijkheden om een bestaande geluidbron aan te passen of te verplaatsen.¹⁵

Met betrekking tot de uitvoering van de motie van de leden Van der Graaf en Sienot is eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al aangegeven en toegelicht dat verbetering van de bescherming in bestaande woonkernen niet zozeer gezocht moet worden in het normenkader zelf, maar in andere, nieuwe elementen van de wet- en regelgeving voor geluid onder de Omgevingswet. Dit betreft met name de monitoring van de ontwikkeling van het geluid, een punt waar de huidige Wet geluidhinder tekortschiet, en de verbeterde regels voor cumulatie en optelling van geluid van meerdere geluidbronnen. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van deze verbeteringen, juridisch krijgen deze vorm in instructieregels die

¹² Kamerstukken II 2011/12, 32 646, nr. 13.

¹³ Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, zie met name bijlage 3, blz. 154–157.

¹⁴ Zie blz. 19–23.

¹⁵ Zie blz. 21.

met het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen waarom er niet voor al het geluid van wegen en spoorwegen een nachtregeling komt. Deze leden stellen vast dat er op dit moment alleen voor de industrie een speciale nachtregeling is.

Met de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen is voor die geluidbronnen in 2012 ook de dosismaat L_{den} ingevoerd. Deze dosismaat is ontleend aan de EU-richtlijn omgevingslawaai. Met de nieuwe geluidregels onder de Omgevingswet wordt ook voor de overige bronnen uit de Wet geluidhinder, waaronder industrieterreinen, overgestapt op de dosismaat L_{den} . Anders dan bij veel infrastructuur kan de verdeling van geluid van industrieterreinen over de etmaalperiode sterk uiteenlopen. De verdeling van geluid is bij industrieterreinen waar voornamelijk activiteiten in de dagperiode plaatsvinden (en het geluid in de nachtperiode relatief gering is) heel anders dan bij industrieterreinen met overwegend continue industrie zoals chemie, waarbij het geluid door het hele etmaal heen nagenoeg constant is. Door deze verschillen geeft een beoordeling van het geluid in L_{den} niet altijd voldoende bescherming tegen slaapverstoring in de nachtperiode. Om die reden zal bij industrielawaai de normering in L_{den} worden gecombineerd met een aanvullende nachtnormering in L_{night} die extra bescherming biedt tegen slaapverstoring.

Hoewel de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel een beschrijving van dit normenkader bevat, zal de normering daadwerkelijk juridisch worden verankerd op AMvB-niveau via het Aanvullingsbesluit geluid. In oktober 2018 heeft de WHO aanbevolen om ook voor wegen en spoorwegen een aanvullende nachtregeling in te voeren. Als onderdeel van de uitvoering van de motie van het lid Schonis¹⁶ worden die aanbevelingen zorgvuldig bestudeerd. Daarna zal worden bezien of die aanbevelingen consequenties hebben voor het geluid van wegen en spoorwegen.

4. Contouren van de uitvoeringsregelgeving

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat een verhoogd binnenniveau van 41 dB toelaatbaar is om de transformatie van kantoren tot woningen mogelijk te maken. Deze leden vragen of er onderzocht is hoe het verhoogd binnenniveau bijdraagt aan de doelstelling om een gezonde fysieke leefomgeving te realiseren en of dit effect heeft voor het (op termijn) ontstaan van saneringssituaties.

Op grond van de bouwregelgeving, zowel het huidige Bouwbesluit 2012 als het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving, geldt bij transformatie het zogenoemde «rechtens verkregen niveau»: het kwaliteitsniveau van het gebouw dat gold op het moment dat het gebouw gerealiseerd of eventueel verbouwd werd, moet minimaal worden behouden. Met name bij oudere gebouwen, zeker als die later al dan niet gedeeltelijk verbouwd zijn, is het echter vaak lastig om met terugwerkende kracht dat juridisch geldende kwaliteitsniveau te bepalen, wat bij transformatie onbedoeld ongewenste situaties met te hoge geluidniveaus binnen tot gevolg kan hebben.

Onder de nieuwe regelgeving blijft het «rechtens verkregen niveau» in beginsel gelden, maar in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid zal worden opgenomen dat daarnaast een grenswaarde in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) van 41 dB als absolute grens geldt. Hiermee

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

worden al te hoge binnenniveaus ondervangen. In die zin is 41 dB een compromis.

Overigens is een binnenwaarde van 41 dB niet geheel vreemd of nieuw in het stelsel. Zo geldt diezelfde binnenwaarde op grond van het huidige hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer ook voor situaties die, kort gezegd, voor de totstandkoming van de Wet geluidhinder zijn ontstaan, waardoor in het verleden niet eerder aan de geluidnormen kon worden getoetst. Te transformeren gebouwen zijn daarmee in die zin vergelijkbaar dat bij de locatiekeuze en bouwkundige vormgeving ervan ook geen toetsing aan de Wet geluidhinder aan de orde was omdat toen sprake was van een niet-geluidgevoelig gebouw.

Vermeldenswaard is verder dat het voornemen is om in het Aanvullingsbesluit geluid te bepalen dat voor transformaties waarbij de uitwendige scheidingsconstructie geheel wordt vernieuwd, de binnenwaarde van 33 dB wordt gehanteerd zoals die geldt voor normale nieuwbouw. Ook in de huidige praktijk kiezen ontwikkelende partijen vaak eigener beweging al voor de realisering van een geluidniveau binnen van 33 dB, ook in situaties waarin dat niet vereist is. Al met al is de verwachting dan ook dat maar in een beperkt aantal gevallen gebruik zal worden gemaakt van de ruimte die de binnenwaarde van 41 dB biedt.

De voorgestelde binnenwaarde van 41 dB blijft ook na het bouwen gelden voor de transformatiewoningen. Bij het nemen van een besluit over bijvoorbeeld het verbreden van een gemeenteweg moet een toename van het geluid worden voorkomen door het treffen van geluidbeperkende maatregelen, bijvoorbeeld stil asfalt. Als een toename van het geluid niet kan worden voorkomen moet de binnenwaarde van 41 dB worden nageleefd en moeten aanvullende geluidwerende maatregelen aan de gevel worden getroffen. De waarde van 41 dB leidt als zodanig niet tot meer saneringsgevallen dan elke andere waarde.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het stelsel van de Omgevingswet normen worden opgenomen voor de gecumuleerde geluidbelasting van uiteenlopende geluidbronsorten, waaronder industrielawaai, voor zowel de belasting op gevels als de geluidbelasting in de woningen (het binnenniveau). De huidige regelgeving voorziet niet in normen voor de gecumuleerde geluidbelasting. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan ter onderbouwing van de normen voor de gecumuleerde geluidbelasting van verschillende bronsoorten. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk.

Onder de nieuwe geluidregels wordt met «cumulatie» alleen bedoeld op het geluid van uiteenlopende geluidbronsorten – bijvoorbeeld wegen en industrieterreinen – en niet op het samennemen van het geluid van één geluidbronsort – bijvoorbeeld twee gemeentelijke wegen. Anders dan deze leden veronderstellen, zullen in het stelsel van de Omgevingswet geen kwantitatieve normen voor het gecumuleerde geluid van uiteenlopende geluidbronsorten op de gevel van woningen worden opgenomen. Onder de huidige wetgeving is dat ook niet het geval. Wel worden in het nieuwe stelsel gelijksoortige geluidbronnen – bijvoorbeeld alle rijkswegen – samengenomen en beoordeeld als één geluidbronsort en speelt het gezamenlijke geluid van verschillende geluidbronnen een rol bij het voldoen aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen.

Ook onder de huidige Wet geluidhinder is er een regeling over gecumuleerd geluid. Die leidt in de praktijk tot vragen en tegen die achtergrond heeft uw Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen sterk aangedrongen op verbetering van de regels voor de cumulatie van

geluid.¹⁷ De verbeterde regeling omvat drie elementen, waarvan er één op wetsniveau zichtbaar is en de andere worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit.

Eén element van die verbetering betreft het optellen van het geluid van meerdere onderdelen van één geluidbronsoort. Een geluidbronsoort betreft alle gelijksoortige geluidbronnen, bijvoorbeeld alle rijkswegen, alle waterschapswegen, alle gemeentewegen, et cetera. Dat was in genoemd wetsvoorstel over de geluidproductieplafonds al uitgewerkt voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Waar sprake is van twee kruisende rijkswegen ervaren omwonenden het geluid van die beide rijkswegen tegelijk. Door het geluid van die beide wegen samen te toetsen aan de normen voor rijkswegen sluit de bescherming die die normen bieden beter aan bij de beleving van de omwonenden. Deze lijn wordt in het wetsvoorstel voortgezet en doorgevoerd voor andere geluidbronsorten. Vooral ook in binnenstedelijke situaties leidt dit tot betere bescherming, omdat woningen daar vaak door meerdere gemeentewegen tegelijk worden belast.

Het tweede element dat in vervolg op genoemde parlementaire behandeling wordt verbeterd zijn de regels voor cumulatie van ongelijksoortige geluidbronsorten, bijvoorbeeld een weg en een industrieterrein. Dat gebeurt niet in voorliggend wetsvoorstel, maar zal op AMvB-niveau vorm krijgen in het Aanvullingsbesluit geluid.

Zoals al aangegeven zal de gecumuleerde geluidbelasting echter niet worden genormeerd. Een kwantitatieve norm voor gecumuleerd geluid zou leiden tot zeer complexe uitvoeringsregels, onder andere vanwege de verantwoordelijkheidsverdeling. Als bijvoorbeeld een besluit wordt genomen over aanpassing van een gemeenteweg in de nabijheid van een drukke hoofdspoorweg, kan het gemeentebestuur immers het geluid afkomstig van die hoofdspoorweg niet beïnvloeden. In plaats van het gecumuleerde geluid te normeren, zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid wel een instructieregel worden opgenomen die regelt dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid kwalitatief moet worden beoordeeld. Als het bevoegd gezag voor een bepaalde geluidbronsoort besluit om het geluid op een geluidgevoelig gebouw toe te laten nemen tot een waarde die hoger is dan de standaardwaarde, en dat gebouw ook al wordt belast door het geluid van andere geluidbronnen, zal het bevoegd gezag deze regel moeten toepassen. Hoe dit in zijn werk gaat, is eerder in hoofdstuk 3 van deze nota uitvoeriger beschreven in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks. Het derde element ter uitvoering van de wens van uw Kamer om de geluidregels voor cumulatie van geluid te verbeteren is dat voor het toetsen aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten waar relevant moet worden uitgegaan van het gezamenlijke geluid van meerdere geluidbronsorten op de gevel. Ook dit zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid worden bepaald. Het hanteren van het gezamenlijke geluid op de gevel kan betekenen dat een hogere gezamenlijke geluidbelasting geldt bij het bepalen van de benodigde geluidwerende maatregelen. Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin een woning wordt belast door een gemeenteweg waar deze aan ligt, maar ook door een gebundelde rijksweg en spoorweg iets verderop. Omdat een bewoner in dit voorbeeld in zijn woning niet slechts het geluid van de gemeenteweg hoort, maar ook het geluid van de gebundelde rijksweg en spoorweg, wordt het gezamenlijke geluid van die bronnen gehanteerd bij het toepassen van de grenswaarde voor het geluid in de geluidgevoelige ruimten van de woning. De consequenties hiervan zijn uiteraard beperkt

¹⁷ Zie de Kamerstukken van die wetsbehandeling, met name de aanvaarde motie-Samsom (Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 37) en het verslag van het wetgevingsoverleg (Kamerstukken II 2010/11, 32 252, nr. 47).

tot situaties waarin een besluit wordt genomen waarbij aan de grenswaarde voldaan moet worden, bijvoorbeeld een besluit tot wijziging van de gemeenteweg, of een besluit tot wijziging van de geluidproductieplafonds van de spoorweg of rijksweg. Daarom wordt verwacht dat de financiële gevolgen van deze verbetering beperkt zullen zijn. Onderzoek naar de lasten van het Aanvullingsbesluit, waarin dit wordt uitgewerkt, vindt momenteel nog plaats.

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat in het stelsel van de Omgevingswet het gesommeerde geluid van verschillende industrieterreinen getoetst wordt aan geluidnormen. De huidige regelgeving voorziet alleen in toetsing van het geluid per industrieterrein. Deze leden vragen of er onderzoek gedaan is ter onderbouwing van de normen voor de gesommeerde geluidbelasting van verschillende industrieterreinen. Ook vragen deze leden naar de praktische en financiële gevolgen van de normering in de praktijk en of er onderzoek hiernaar beschikbaar is.

De Wet geluidhinder reguleert het geluid van alle inrichtingen op een industrieterrein bij elkaar. Daarom zijn industrieterreinen die in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen in de regel als één industrieterrein beschouwd. Voor al die gevallen wordt nu al uitgegaan van het opgetelde geluid (van de deelreinen) en verandert er niets. De hier bedoelde optelling leidt alleen tot meer geluid als een nieuwe woning wordt toegelaten op een locatie waar de geluidaanbidsgebieden van twee afzonderlijke industrieterreinen elkaar overlappen, als die woning een gevel heeft die door beide industrieterreinen tegelijk wordt belast en van beide terreinen ook ongeveer evenveel geluid ontvangt. Dat zal maar zeer incidenteel aan de orde zijn en het effect zal veelal in de orde grootte van 1 à 2 dB liggen. Daarom is ook geen nader onderzoek gedaan naar de financiële gevolgen.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het stelsel van de Omgevingswet de op een gezoneerd industrieterrein aanwezige geluidbronnen (binnen én buiten de inrichtingen) getoetst worden aan de normen voor de geluidbelasting op de omgeving en merken op dat de huidige regelgeving alleen voorziet in de toetsing van in de inrichtingen aanwezige geluidbronnen.

In het stelsel van de Omgevingswet is de centrale keuze gemaakt om «activiteit» te hanteren als juridisch aanknopingspunt voor toepassing van de nieuwe wet- en regelgeving, in plaats van «inrichting». Die keuze is daarmee ook richtinggevend voor de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid, ook voor de instructieregels voor industrieterreinen. In de meeste gevallen zal dat tot weinig verandering leiden, omdat onder de huidige regelgeving ook het geluid van activiteiten die (net) buiten de grens van een inrichting worden uitgevoerd, maar een technische, organisatorische of functionele binding hebben met de inrichting, worden gerekend tot het geluid van die inrichting. Voor de volledigheid wordt hierbij opgemerkt dat het hanteren van «activiteit» als juridisch aanknopingspunt er niet toe leidt dat ook het doorgaande verkeer op een industrieterrein wordt betrokken bij de toetsing aan de standaard- en grenswaarden voor het industrieterrein. Voor geluid van wegen zullen immers eigen waarden en instructieregels gelden.

De leden van de **VVD**-fractie lezen dat in het stelsel van de Omgevingswet voor gezoneerde industrieterreinen de toepassing van «redelijke sommatie» vervalt, een factor waarmee in het huidige stelsel de geluidbelasting wordt gecorrigeerd voor de mate waarin geluidbronnen gelijktijdig geluid uitstralen. In plaats daarvan worden de geluidbronnen aan een

gesommeerd jaargemiddelde getoetst. Deze leden vragen of dit een beleidsneutrale omzetting is.

Met de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zal voor de beoordeling van het geluid van industrieterreinen de jaargemiddelde dosismaat L_{den} worden ingevoerd. Deze aan de EU-richtlijn omgevingslawaai ontleende dosismaat werd in 2007 al ingevoerd voor het geluid van wegen en spoorwegen. Voor industrieterreinen is dat nog niet gebeurd, maar is als eerste stap in de richting van een jaargemiddelde beoordeling van het geluid van een industrieterrein de «redelijke sommatie» geïntroduceerd. Met die redelijke sommatie werd geanticipeerd op een latere volledige overstap naar normering in de jaargemiddelde dosismaat L_{den} . Dat leidt ertoe dat het nu laten vervallen van de redelijke sommatie in combinatie met de invoering van de jaargemiddelde dosismaat L_{den} inderdaad als een zoveel mogelijk beleidsneutrale omzetting kan worden gezien. In de toelichting bij het Aanvullingsbesluit geluid – dat zal voorzien in invoeringsregels specifiek voor industrieterreinen waarop redelijke sommatie is toegepast – zal meer in detail worden uitgelegd hoe de overgang van de huidige dosismaat in combinatie met redelijke sommatie naar de jaargemiddelde dosismaat in zijn werk zal gaan.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of het in de praktijk zo kan zijn dat gemeente A een andere waarde voor de basisgeluidemissie heeft voor bijvoorbeeld een school dan gemeente B, waarbij het uitgangspunt is dat de omstandigheden waarin de school staat precies hetzelfde zijn. Als dit zo is, willen deze leden graag weten hoe dit moet worden gezien in het licht van rechtsgelijkheid.

Voor de beheersing van het geluid dat afkomstig is van gemeentewegen, waterschapswegen en lokale spoorwegen (met uitzondering van door de provincie beheerde lokale spoorwegen waarvoor geluidproductieplafonds zijn vastgesteld) wordt het systeem van de basisgeluidemissie voorgesteld. Een basisgeluidemissie is anders dan een geluidproductieplafond geen door de gemeente of het waterschap vastgesteld normniveau, maar een monitoringsparameter. In het voorziene systeem wordt aan de hand van de basisgeluidemissie de feitelijke geluidontwikkeling van deze infrastructuur gemonitord. Via het Aanvullingsbesluit geluid zullen in het Besluit kwaliteit leefomgeving regels worden opgenomen over de bepaling van de waarde van de basisgeluidemissie.

De basisgeluidemissie zal variëren per individuele (spoor)weg of relevant onderdeel daarvan. Dat zal dus ook gelden voor de geluidbelasting die bijvoorbeeld scholen ondervinden. Van exact gelijke gevallen zal dan ook niet snel sprake zijn. Dat is onder de Wet geluidhinder overigens niet anders. Ook zal elke gemeente en elk waterschap zelf een afweging maken hoe, gelet op de lokale omstandigheden, wordt omgegaan met een naar aanleiding van de monitoring geconstateerde stijging van het geluidniveau. Met het oog op rechtszekerheid zullen daarvoor in het voorziene Aanvullingsbesluit geluid instructieregels worden opgenomen die voor heel Nederland hetzelfde zijn en die regelen dat bij een toename van de geluidemissie met 1,5 dB een afweging gemaakt moet worden en dat een toename die leidt tot overschrijding van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten aangepakt moet worden. Tot nu toe hoefde hier alleen naar gekeken te worden bij aanleg en reconstructies.

Los van de basisgeluidemissie als monitoringsparameter is met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van belang dat voor besluitvorming over geluidbronnen of over geluidgevoelige gebouwen nabij geluidbronnen landelijk voorgeschreven standaard- en grenswaarden zullen gelden. Deze waarden en de instructieregels voor de toepassing

daarvan worden via het Aanvullingsbesluit geluid in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen.

De leden van de **CDA**-fractie willen graag weten wat de reden is dat leegstand van kantoren en andere gebouwen aan de reeds bestaande uitzonderingssituaties wordt toegevoegd. Vaak gaat het om een tijdelijke situatie en deze leden willen weten of het aanpassen van de norm gevolgen kan hebben voor de functie die het gebouw daarna kan vervullen.

Functiewijziging van een gebouw is toegevoegd om het transformeren van bestaande niet-geluidgevoelige gebouwen die door geluid worden belast naar een geluidgevoelige functie gemakkelijker te maken. Aanleiding hiervoor vormt de toenemende leegstand van kantoorgebouwen in combinatie met de eveneens toenemende druk op de woningmarkt. Omdat het hier gaat om bestaande gebouwen is sprake van een bijzondere stedenbouwkundige situatie waarin het geluid op de gevels een gegeven is. Anders dan bij nieuw te bouwen gebouwen kan het geluidniveau op het gebouw immers niet meer via wijzigingen in de locatiekeuze en precieze situering van het gebouw beïnvloed worden. Daarom is hiervoor een uitzondering gemaakt in die zin dat een maximaal 5 dB hoger geluidniveau op de gevel acceptabel kan zijn, maar wel met de waarborg van het reeds verkregen niveau voor het geluid binnen met een bovengrens van 41 dB. Hierop is aan het begin van dit hoofdstuk nader ingegaan in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

Als sprake is van een tijdelijke functiewijziging, kunnen – net als onder de huidige wetgeving – de geluidregels buiten beschouwing blijven. Die tijdelijkheid moet dan wel helder vastliggen in het besluit tot functiewijziging.

Als het gebouw op een later moment eventueel weer een andere functie zou krijgen, heeft de specifieke norm voor transformatie daarop geen invloed. Als de (al dan niet tijdelijke) geluidgevoelige functie wordt vervangen door een andere geluidgevoelige functie, geldt daarvoor dezelfde norm. En als de (al dan niet tijdelijke) geluidgevoelige functie weer zou worden vervangen door een niet-geluidgevoelige functie, gelden geen geluidnormen meer en vormt de norm voor transformatie dus geen belemmering.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat vanwege de toenemende behoefte aan huizen in de steden er ook steeds meer gekeken wordt naar locaties in de buurt van snelwegen, provinciale wegen en zeehavens voor nieuwbouw. Daarbij geldt voor zeehavens een aparte norm. Deze leden willen graag weten welke binnenwaarde wordt gehanteerd voor woningen in de buurt van zeehavens en in hoeverre een ruimere toepassing, vanwege de behoefte aan woningbouw, wenselijk zou zijn.

Net als onder de huidige Wet geluidhinder geldt straks onder de Omgevingswet de zeehavennorm alleen voor het geluid op de gevel van nieuw toe te laten geluidgevoelige gebouwen. Voor die gebouwen is maximaal 60 dB toelaatbaar. Voor nieuwe woningen die met toepassing van de zeehavennorm worden toegelaten geldt dezelfde binnenwaarde van 33 dB voor alle nieuw te bouwen woningen. Die eis is vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving dat het Bouwbesluit 2012 opvolgt. Verruiming van de binnenwaarde vanwege de behoefte aan woningbouw is onwenselijk. Zoals de leden van de CDA-fractie al aangeven, leidt die behoefte juist tot het kijken naar locaties met een hoge geluidbelasting, en juist in die situaties borgt de binnenwaarde de bescherming van mensen tegen te hoge geluidniveaus in hun woning.

De precieze voorwaarden voor toepassing van de zeehavennorm worden uitgewerkt in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid. Daarbij wordt wel gedacht aan een zekere verruiming in die zin dat – anders dan in de Wet geluidhinder – eraan wordt gedacht om deze mogelijkheid ook te bieden voor een gebied dat wordt getransformeerd naar overwegend woonfuncties. Voor situaties waarin de zeehavennorm niet toegepast kan worden, zullen de nieuwe geluidregels – net als de huidige – ook mogelijkheden bieden om meer geluid van industrie toe te staan. Naast de mogelijkheid van vervangende nieuwbouw behouden gemeenten bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om nieuwe geluidgevoelige gebouwen toe te laten vanwege zwaarwegende belangen. In juridisch opzicht is dit de opvolger van de mogelijkheden uit de huidige Interimwet stad-en-milieubenadering. Dat heeft ruimtelijk en uit een oogpunt van bescherming gezien niet de voorkeur, maar zal wel tot de mogelijkheden behoren. Zoals aangegeven zullen deze opties, hoewel al op hoofdlijnen beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, worden uitgewerkt op AMvB-niveau en via het Aanvullingsbesluit geluid worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de verhoging van 5 dB voor provinciale wegen over de binnenwaarde gaat.

De verhoging met 5 dB geldt alleen voor het geluid op de gevel.

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen graag een toelichting op het advies van de World Health Organization (WHO). Uit het advies van de WHO, met betrekking tot geluid, is namelijk gebleken dat de geluidbeleving voor weg en rail steeds dichterbij elkaar komt. Dit zou kunnen betekenen dat de Nederlandse «railbonus» zou kunnen verdwijnen.

De brief van 19 december 2018¹⁸ bevat mijn eerste reactie op het advies van de WHO, waarbij ik ook ben ingegaan op de gewijzigde inzichten in de zogenoemde dosiseffectrelaties. Een dosiseffectrelatie drukt het verband uit tussen de blootstelling aan geluid en het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. In algemene zin heeft een hogere geluidbelasting een groter nadelig effect op de gezondheid, maar de verhouding tussen blootstelling en effect verschilt per type geluidbron. In het verleden bleek uit dergelijke relaties dat geluid door spoorverkeer minder hinderlijk en minder schadelijk was dan geluid door wegverkeer. Het WHO-advies geeft op dit punt nieuwe inzichten. Ter uitvoering van de motie-Schonis¹⁹ worden de aanbevelingen van de WHO nu eerst zorgvuldig bestudeerd. Daarna zal worden gezien welke consequenties die aanbevelingen kunnen hebben voor de wet- en regelgeving over het geluid van onder meer wegen en spoorwegen, waarvan de huidige «railbonus» een onderdeel is. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre inspraak, bezwaar en beroep van toepassing is bij situaties waar een overschrijding van de maximale waarde toegestaan wordt omdat sprake is van zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen.

Voor wat betreft de participatie en rechtsbescherming wordt aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. De voorgestelde Aanvullingswet bevat geen specifieke bepalingen over dit onderwerp, behoudens een wijziging van de bij de Algemene wet bestuursrecht

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 383, nr. 311.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (zie artikel 2.3 van het wetsvoorstel). Het bestuursorgaan dat een omgevingsplan of projectbesluit vaststelt legt verantwoording af over de participatie. Tegen alle besluiten waarbij gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om de grenswaarde te overschrijden vanwege zwaarwegende economische of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen, bijvoorbeeld bij het toelaten van woningen op een zwaarbelaste locatie als onderdeel van een omgevingsplan, kunnen dus zienswijzen naar voren worden gebracht en staat vervolgens op dezelfde wijze rechtsbescherming open als gebruikelijk onder de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Specifiek voor het vaststellen van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden wordt voorgesteld met de Aanvullingswet geluid een nieuw artikel 16.24a in de Omgevingswet in te voegen dat bepaalt dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in bij AMvB aangewezen gevallen. Deze bepaling zal in het Aanvullingsbesluit geluid nader worden ingevuld. Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden kunnen ook worden vastgesteld bij omgevingsplan of als onderdeel van een projectbesluit. Voor deze instrumenten geeft de Omgevingswet in hoofdstuk 16 al regels voor inspraak. De rechtsbescherming wordt (via de Invoeringswet Omgevingswet) geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbenden hebben aldus in alle gevallen rechtsbescherming.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken is als het gaat over het gelijkwaardige beschermingsniveau. Deze leden vragen of hierbij wordt uitgegaan wordt van een landelijk gemiddelde en zo ja, hoe dat landelijk gemiddelde is vastgesteld.

De leden van de **SP**-fractie baart het zorgen dat er ook van wordt uitgegaan dat het omgevingsrecht «landelijk gemiddeld gezien» geen verslechtering mag zijn. Dit betekent natuurlijk niets voor de uitschieters en de ernstige hinder die grote groepen mensen hiervan ervaren, aldus deze leden. Deze leden vragen hier een toelichting op.

In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de gevolgen van de nieuwe geluidregels voor het beschermingsniveau. Daarin is gesteld dat de geluidregels over het geheel gezien (landelijk gemiddeld) een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau gaan bieden. Daarbij is niet alleen gekeken naar een vergelijking van de getalswaarden van de normen, maar is ook de wijze van toepassing ervan in de praktijk relevant en is gekeken naar elementen in de nieuwe geluidregels die de bescherming zullen verbeteren ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving.

Om de toepasbaarheid van de geluidregels binnen het stelsel van de Omgevingswet te vergemakkelijken, wordt allereerst gestreefd naar een sterke versobering van het omvangrijke, gedetailleerde en daardoor complexe normenkader van de Wet geluidhinder. Voor rijkswegen en hoofdspoorwegen heeft een dergelijke versobering eerder plaatsgevonden in de eerste fase van de vereenvoudiging van de geluidregels, voorafgaand aan de totstandkoming van de Omgevingswet. Dit kreeg vorm in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. In lijn daarmee wordt nu een vergelijkbare versobering voorgesteld voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen. Zoals aangegeven in genoemde paragraaf van de memorie van toelichting zal daarbij de grootste getalsmatige verschuiving optreden langs gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom, waarbij echter twee elementen relevant zijn: het overgrote deel van de woningbouw vindt plaats binnen en niet buiten de bebouwde kom, en daarbij zijn veel

gemeentelijke en waterschapswegen buiten de bebouwde kom rustige wegen, zodat de uiterste grens van de afwegingsruimte daar feitelijk niet snel zal worden opgezocht. Dit laatste mede omdat er buiten de bebouwde kom doorgaans meer ruimte is om afstand tot de weg te houden teneinde de geluidbelasting te beperken. De werkelijke effecten van deze verschuiving zullen daarom zeer beperkt zijn.

Een ander element dat – net als bij hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer – zal worden doorgevoerd in combinatie met aanpassing van normgetallen, betreft het schrappen van de in de Wet geluidhinder vastgelegde aftrek voor het stiller worden van het wegverkeer. Die aftrek werkt nu via het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 door bij de toepassing van de normen en is daardoor minder zichtbaar. Ik wil dergelijke relatief onzichtbare elementen in de toepassing van de normen afschaffen en vervangen door enigszins aangepaste, maar transparante normen. Als een omvangrijk, veelal op gedetailleerde kenmerken gestoeld normenkader op een wijze als hiervoor beschreven wordt versoerd, is helaas onvermijdelijk dat zekere verschuivingen optreden, maar de feitelijke effecten daarvan zullen al met al beperkt zijn.

Daarnaast is de bescherming ook afhankelijk van de wijze waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan de afwegingsruimte tussen standaardwaarde en grenswaarde. In lijn met de Omgevingswet, maar ook van de huidige Wet geluidhinder, ligt de bestuurlijke afweging in veel gevallen bij een decentraal bestuursorgaan. De Omgevingswet bevordert dat geluid en alle andere relevante aspecten op een zinvolle manier een plek krijgen in de bestuurlijke afweging die aan besluitvorming voorafgaat.

En tot slot wordt het beschermingsniveau naast de normgetallen mede geborgd door verbeterde regels voor cumulatie van geluid en door verbetering van de bescherming in bestaande situaties door monitoring van de geluidontwikkeling. Beide elementen van de nieuwe geluidregels zijn eerder in deze nota – aan het slot van hoofdstuk 2 – beschreven in antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie, waarnaar ik graag verwijs.

Voor de volledigheid wordt vermeld dat de hoofdlijnen van het voorgaande zijn beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, maar dat een en ander daadwerkelijk juridisch zal worden vastgelegd in het Aanvullingsbesluit geluid, dat na verwerking van de consultatiereacties via de voorhangprocedure aan uw Kamer zal worden voorgelegd.

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag wat er bedoeld wordt met «of de werkelijke geluidemissie de basisgeluidemissie overschrijdt» en of dit over een meting ten opzichte van een model gaat.

De werkelijke geluidemissie is de geluidemissie op grond van de verkeersintensiteiten zoals die zich in werkelijkheid zullen voordoen. Die zullen deels worden geteld en deels worden berekend met behulp van een verkeersmodel. Het is namelijk ondoenlijk om op alle wegen met een relevante bijdrage aan de geluidemissie tellingen uit te voeren. Die mede op grond van verkeerstellingen gebaseerde werkelijke geluidemissie wordt vergeleken met de voor die weg eerder als te monitoren parameter ingestelde basisgeluidemissie. Tevens is het voornemen om vuistregels op te nemen waarmee de monitoring eenvoudiger uitgevoerd kan worden voor wegen met erg weinig verkeer of voor wegen met weinig ontwikkeling in het verkeer.

De leden van de **CDA**-fractie vragen op welke manier er wordt berekend in hoeverre een bepaalde bronmaatregel een effect heeft, zodat dit in het model aangepast kan worden.

Al bij de ontwikkeling van bronmaatregelen zoals stillere wegdekken of raildempers wordt in beeld gebracht wat het effect van die maatregel is. Dat effect wordt bepaald door het geluid voor toepassing van die maatregel te vergelijken met het geluid na het treffen ervan. Bij wegverkeer wordt als bronmaatregel vaak een stiller wegdek toegepast. Hoeveel geluid een bepaald wegdek maakt is vastgelegd in reken- en meetvoorschriften. De geluidreducerende effecten van stille wegdekken zijn thans in bijlage III bij het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 verrekend in de zogenoemde bronterm C_{wegdek} . Die gegevens worden regelmatig geëvalueerd en zo nodig wordt het reken- en meetvoorschrift aangepast en aangevuld met nieuwe wegdektypen. Reken- en meetvoorschriften voor geluid zullen met de Aanvullingsregeling geluid worden toegevoegd aan de Omgevingsregeling.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting dat het voor het decentraal bestuur mogelijk is om van de vastgestelde voorkeurswaarde van geluid in projecten af te wijken. Deze afwijking moet een gemotiveerde afweging zijn van het bevoegd gezag. Deze leden willen weten aan welke eisen zo'n gemotiveerde afweging moet voldoen en of ook ecologische overwegingen hierin kunnen worden meegenomen.

Omdat de standaardwaarde niet altijd haalbaar is, of een toename van het geluid niet altijd kan worden voorkomen, heeft het bevoegd gezag de ruimte – tot aan de grenswaarde – om bij hogere geluidbelastingen een gemotiveerde afweging te maken tussen de belangen die in een concreet geval spelen. Daarbij gaat het, zoals altijd in de Omgevingswet, om een afweging tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Welke belangen moeten worden afgewogen en welke belangen de doorslag geven, is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Milieubelangen worden altijd meegenomen. Het normenkader ziet immers – net als de huidige wet- en regelgeving – op de bescherming van geluidgevoelige gebouwen waarin mensen verblijven. Als deze leden doelen op ecologische belangen zoals verstoring van wilde dieren, dan kunnen deze een rol spelen, maar dat zal een meer kwalitatief karakter hebben, ook al omdat er een specifiek normenkader is voor dit belang. De motivering van een besluit zal moeten voldoen aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht hieraan stelt, waaronder de eis dat een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering. Deze werkwijze wijkt op zichzelf overigens niet af van de werkwijze onder de Wet geluidhinder. Wel bevordert de Omgevingswet dat alle relevante aspecten, waaronder geluid en ecologie, een goede plek kunnen krijgen in de te maken bestuurlijke afweging.

De leden van de **D66**-fractie lezen in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting dat er «Met de invoering van de nieuwe geluidregels zal – ... – in meer gevallen de gezamenlijke geluidbelasting van verschillende bronnen worden beoordeeld». In andere woorden wordt aangegeven dat met het in kaart brengen van geluidbelasting rekening gehouden zal worden met de «cumulatie» van geluid. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe de «cumulatie» van geluid wordt meegenomen in het vaststellen van het normenkader van de omgevingswaarden, de voorkeurswaarde en de binnenwaarde. Ook vragen deze leden of er een maximale waarde wordt vastgesteld voor de geluidbelasting van een cumulatie van geluid door bijvoorbeeld wegen, sporen, industrieterrein en luchtvaart en zo nee, waarom niet.

Eerder in deze nota, in hoofdstuk 3, is in reactie op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks verduidelijkt dat het normenkader – bestaande uit een standaardwaarde op de gevel, een grenswaarde op de

gevel en een grenswaarde in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) – en de bijbehorende instructieregels gelden per geluidbronsoort. Bij het nemen van een besluit wordt de cumulatie van het geluid van alle betrokken bronsoorten (de eigen en andere) wel beoordeeld op aanvaardbaarheid. Als bijvoorbeeld een besluit wordt genomen over geluidproductieplafonds langs een provinciale weg en daarmee over het geluid van die weg in de omgeving, is het aan de provincie om het geluid van die bronsoort te toetsen aan het normenkader voor provinciale wegen en daarnaast het gecumuleerde geluid van alle bronsoorten gezamenlijk te beoordelen op aanvaardbaarheid. Gaat het om een wijziging van een omgevingsplan waarmee geluidgevoelige gebouwen binnen de overlappende geluidaandachtsgebieden van bijvoorbeeld een provinciale weg en een industrieterrein worden toegelaten, dan is het aan de gemeente om het gecumuleerde geluid te beoordelen. Waar de toets per geluidbronsoort kwantitatief is, is de beoordeling van het gecumuleerde geluid meer kwalitatief.

Het gecumuleerde geluid is als zodanig niet genormeerd. Dat zou immers met zich meebrengen dat een bestuursorgaan dat een besluit neemt over het geluid van de eigen bronsoort, indirect ook zou besluiten over het geluid van andere bronsoorten waarvoor een ander bestuursorgaan bevoegd is. Dat zou leiden tot grote bestuurlijke complexiteit. Wel zal in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid een tabel worden opgenomen waarmee het bevoegd gezag bepaalt hoe de cumulatieve geluidbelasting objectief gezien moet worden gekwalificeerd op een schaal van redelijk tot zeer slecht – en gradaties daar tussenin. Zoals in hoofdstuk 3 van deze nota in antwoord op vragen van de fracties van CDA en GroenLinks uitvoeriger is beschreven, wordt dan mede aan de hand van die kwalificatie in het concrete geval door het bevoegd gezag onderbouwd of met het voorgenomen besluit toch een aanvaardbare situatie ontstaat.

In het antwoord op de genoemde vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks is ook uiteengezet dat voor de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) ook uitgegaan zal worden van het gezamenlijke geluid van alle geluidbronnen die relevant zijn voor de cumulatiebeoordeling.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn benieuwd hoe de doelstellingen voor de beleidsvrijheid en ruimte voor lokale afwegingen zich verhouden tot de algemene plicht voor de overheid om haar burgers te beschermen, met name als het om gezondheid gaat. Deze wet moet nog worden ingevuld met algemene maatregelen van bestuur die de geluidniveaus gaan regelen, maar blijkens hetgeen nu voorligt is het kennelijk niet de bedoeling om burgers substantieel beter te beschermen. Deze leden willen daarbij wijzen op het onlangs verschenen rapport van de WHO, dat vraagt om een veel betere bescherming tegen omgevingsgeluid dan wat er in de huidige wetgeving is vastgelegd. Deze leden willen graag weten of bij de invulling van deze kaderwet de gezondheid van burgers op een betere bescherming kan rekenen of op een slechtere, en wat dat dan betekent voor de beleidsvrijheid van overheden, de sanering van bestaande situaties of de besluitvorming van nieuwe plannen en bestemmingen.

In hoofdstuk 3 van deze nota is in antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en GroenLinks uiteengezet dat decentrale afwegingsruimte met name wordt geboden daar waar het gemeentebestuur het bevoegd gezag is voor zowel de toelating of wijziging van een geluidbron als voor ontwikkelingen in de omgeving van die geluidbron. Daaraan is in het Besluit kwaliteit leefomgeving al invulling gegeven in paragraaf 5.1.4.2 over het geluid van (veelal bedrijfsmatige) activiteiten, en in het voorgenomen Aanvullingsbesluit geluid zal dit met name vorm krijgen rond

gemeentelijke infrastructuur. Waar bevoegdheden en verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen samenlopen, zal terughoudender worden omgegaan met decentrale afwegingsruimte. Qua systematiek zal de nieuwe werkwijze met bestuurlijke afwegingsruimte die wordt gestuurd en begrensd met een normenkader, vergelijkbaar zijn met die uit de huidige wet- en regelgeving voor geluid.

Verbetering van de bescherming zal met name optreden waar tekortkomingen van de Wet geluidhinder worden weggenomen. Allereerst betreft dat het zogenoemde «handhavingsgat». De Wet geluidhinder werkte alleen bij het nemen van een concreet besluit, maar had geen grip op de tussentijdse geleidelijke toename van geluid door groei van het verkeer. Dit «gat» zal in de nieuwe geluidregels worden gevuld met verplichte periodieke monitoring van de ontwikkeling van het geluid, inclusief een bestuurlijk traject waarbinnen maatregelen worden afgewogen als het geluid te veel is toegenomen. Daarnaast wordt de bescherming verbeterd door betere regels over het optellen van geluid van gelijksoortige geluidbronnen (bijvoorbeeld alle gemeentewegen) en het cumuleren van geluid van ongelijksoortige geluidbronnen. Bij relevante cumulatie van geluid van meerdere geluidbronnen zal het geluid van die bronnen ook worden meegenomen bij de toepassing van de grenswaarde voor het geluid in gevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen (binnenwaarde).

De voorgestelde Aanvullingswet geluid creëert waar nodig aanvullende juridische kaders om deze voorgenomen regels – in lijn met het stelsel van de Omgevingswet – op AMvB-niveau uit te werken. Dat gebeurt in het Aanvullingsbesluit geluid.

Waar de leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar het WHO-advies over geluid, zal eerst uitvoering worden gegeven aan de motie van het lid Schonis.²⁰ Na afronding van het in die motie gevraagde onafhankelijke onderzoek kan worden beoordeeld of en zo ja, in hoeverre het WHO-rapport invloed zal hebben op de nationale normstelling en regelgeving voor geluid. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden zal uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 worden geïnformeerd.

De leden van de **SP**-fractie merken op dat het nieuwe normenkader veel ruimte biedt voor interpretatie en de afweging van bestuurlijke belangen. Dat gezondheidseffecten een grens vormen is duidelijk. Maar dat er al ver voor deze optreden ernstige hinder wordt ervaren, lijkt niet met het wettelijk kader te worden ondervangen. Deze leden willen graag weten hoe omwonenden worden beschermd vóór het zover komt dat zij nadelige gezondheidseffecten ervaren.

Een gezonde fysieke leefomgeving is een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet, verankerd in artikel 1.3. Ook bepaalt artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet dat er bij de toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met de gezondheid (dit is ingevoegd bij amendement-Smaling, Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 150). De Omgevingswet nodigt gemeenten daarmee uit om al vroeg in het proces over gezondheid en een gezonde leefomgeving na te denken, niet pas aan het eind bij de uitvoering en niet alleen om na te gaan of men wel «binnen de milieunormen» blijft. Het is dan ook van belang dat er bij het toedelen van functies aan locaties ook wordt nagedacht of een beter niveau kan worden geboden dan de rijksnormen vereisen, zodat het aantal gehinderden zo klein mogelijk blijft. De rijksnormen vormen de referentie en de ondergrens. Om de bescherming tegen hinder vorm te geven kent het stelsel enerzijds standaardwaarden (voorheen bekend als voorkeurswaarden) waarbij de meeste omwonenden geen ernstige hinder

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

zullen ervaren en anderzijds grenswaarden die beogen te borgen dat er geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid ontstaan. De bescherming die geluidnormen bieden volgt uit dosiseffectrelaties. Een dosiseffectrelatie drukt het verband uit tussen de mate van blootstelling aan geluid en de ernst van het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. Onder effect wordt daarbij verstaan: het optreden van ernstige hinder. De standaardwaarde vertegenwoordigt hierbij een zodanig geluidniveau op de gevel dat er buiten, maar ook binnen de woning sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daartoe extra geluidwerende voorzieningen aan de gevel getroffen moeten worden. In algemene zin is te zeggen dat naarmate de geluidbelasting hoger is, het nadelige effect op de gezondheid groter is, maar bij elke dosis geluid, ook bij zeer kleine, wordt een bepaald percentage van omwonenden ernstig gehinderd.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het laten vervallen van de geluidproductieplafonds voor wat betreft gemeentelijke (spoor-)wegen alleen maar als verslechtering kan worden gezien. De gemeente bepaalt wanneer er sprake is van overlast, zij stellen immers de grens vast met het niveau van basisgeluidemissie. Deze leden vragen ook ten aanzien van deze vaststelling hoe de gemeente tot de normen gaat komen en over welke deskundigheid zij hierbij beschikken. Ook willen deze leden weten welke gemeentelijke belangen kunnen worden meegewogen, hoe die verschillende belangen worden getoetst en of het nog zo is dat burgers overal in Nederland op dezelfde wijze wettelijk worden beschermd.

Van het laten vervallen van de geluidproductieplafonds voor gemeentelijke (spoor)wegen is geen sprake. Het huidige recht kent voor dergelijke (spoor)wegen geen geluidproductieplafonds of andere actieve verplichting tot beheersing van de autonome groei. Tijdens de voorbereidende beleidsvorming met de medeoverheden in het zogenoemde Swung-traject is geconcludeerd dat een stelsel met geluidproductieplafonds niet geschikt is voor het zeer fijnmazige en omvangrijke gemeentelijke wegennet, waarvan lokale spoorwegen vaak deel uitmaken.²¹ Eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag is dit met verwijzing naar de Geotool wegbeheerders²² nader verduidelijkt. Weliswaar bevatte de ontwerpversie van het wetsvoorstel dat in 2016 aan internetconsultatie werd onderworpen een *facultatieve* mogelijkheid voor gemeenten om desgewenst voor bepaalde gemeentelijke (spoor)wegen wel geluidproductieplafonds vast te stellen, maar deze mogelijkheid is naar aanleiding van consultatiereacties geschrapt. Deze facultatieve mogelijkheid was echter een uitzondering op de hoofdregel, want zoals gezegd was ook toen al een stelsel met een basisgeluidemissie (toen in de memorie van toelichting nog «basiskaart van de geluidemissie» genoemd) de hoofdregel. Een gemeente kan overigens uit eigen beweging altijd nog een geluidproductieplafond als omgevingswaarde vaststellen.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, is het instrument basisgeluidemissie voor de gemeentelijke infrastructuur een verbetering en geen verslechtering van het beschermingsniveau. In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat na de inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid bij de bepaling van de basisgeluidemissie – net als bij de vaststelling van geluidproductieplafonds door de provincie – de hoofdregel zal zijn dat deze wordt vastgesteld op de feitelijke geluidemissie van een (spoor)weg in een nader te bepalen referentiejaar. Ook als de gemeente geluidproductieplafonds zou moeten vaststellen voor gemeentewegen en lokale spoorwegen zouden

²¹ Zie hiervoor onder andere de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 28 maart 2013, Kamerstukken II 2012/13, 32 252, nr. 52.

²² <https://www.rijkswaterstaat.nl/kaarten/wegbeheerders.aspx>

deze in eerste instantie worden vastgesteld op de feitelijke geluidemissie in een bepaald referentiejaar.

Via het Aanvullingsbesluit geluid zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden geregeld dat gemeenten de ontwikkeling van het geluid aan de hand van de basisgeluidemissie zullen moeten monitoren. Beleidskeuzes en beslissingen naar aanleiding van de resultaten van die monitoring over bijvoorbeeld geluidbeperkende of andere maatregelen zijn vervolgens aan de gemeente. De gemeente beoordeelt de aanvaardbaarheid van de geluidniveaus onder afweging van alle ter zake doende belangen. Als na een toename van de geluidbelasting niet meer wordt voldaan aan de binnenwaarde, worden verplicht geluidwerende maatregelen getroffen. De binnenwaarde zorgt ervoor dat mensen in hun woning worden behoed tegen te hoge geluidniveaus.

Naast de verplichtingen vanuit de monitoring gelden ook geluidregels bij besluitvorming over grote wijzigingen van gemeentelijke infrastructuur of het gebruik ervan. Dat is nodig omdat bij de basisgeluidemissie – anders dan bij de geluidproductieplafonds – geen sprake is van een resultaatverplichting. Met die regels wordt vooraf gezorgd dat toename van geluid wordt voorkomen of dat maatregelen worden getroffen. Met de nieuwe monitoringsverplichting wordt vervolgens bewaakt of door andere oorzaken toch toename van geluid optreedt. En als dat het geval is dient het bevoegd gezag een nieuwe afweging over toepassing van geluidmaatregelen te maken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat de geluidproductieplafonds geen deel uit maken van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening, terwijl geluidproductieplafonds wel regels voor de fysieke leefomgeving zijn. Hierdoor kan afbreuk worden gedaan aan de integrale kenbaarheid van deze regels via het omgevingsplan. Deze leden vragen de regering hoe de normering van geluidbelasting afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen zich verhoudt tot de reeds in de Omgevingswet opgenomen instrumenten.

Geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn inderdaad regels voor de fysieke leefomgeving. Geluidproductieplafonds die door de gemeente worden vastgesteld (voor de industrieterreinen met «grote lawaaimakers») worden als onderdeel van het omgevingsplan vastgesteld, de overige geluidproductieplafonds bij een separaat besluit door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of provinciale staten. Vaststelling van een geluidproductieplafond door middel van een dergelijk separaat besluit (in plaats van bij omgevingsverordening of AMvB) maakt rechtsbescherming mogelijk. Juist om dit te realiseren is er in het wetsvoorstel voor gekozen om in de artikelen 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, een aparte besluitfiguur toe te voegen aan het instrumentarium van de Omgevingswet. De kenbaarheid van de geluidproductieplafonds vindt plaats via een daartoe ingesteld geluidregister, een voortzetting (en uitbreiding) van het huidige geluidregister van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer. De bijbehorende geluidaanrichtingsgebieden, waarbinnen de geluidregels worden toegepast, zullen voor een ieder raadpleegbaar worden gemaakt via de landelijke voorziening van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV), waarin ook de omgevingsplannen worden ontsloten en waarin tevens een technische koppeling (link) naar genoemd geluidregister zal worden opgenomen. Op deze wijze wordt voorzien in de kenbaarheid van alle relevante geluidinformatie in zijn juiste, ruimere context.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat gelet op het gezondheidsbelang het streven er primair op is gericht te voldoen aan de voorkeurswaarde. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er een gemoti-

veerde afweging kan worden gemaakt met andere belangen zoals economie, woningbouw en mobiliteit. Deze leden vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de gezondheidsdoelstellingen prioriteit krijgen en dat het belang van de burger centraal staat bij de bestuurlijke afweging.

Zeker in nieuw te realiseren situaties is het streven er met het oog op het gezondheidsbelang primair op gericht om te voldoen aan de standaardwaarde. De in het Besluit kwaliteit leefomgeving op te nemen instructieregels in het Aanvullingsbesluit geluid zullen ook zodanig worden opgebouwd dat de standaardwaarde steeds het vertrekpunt van denken is. Dat neemt niet weg dat geluidregels ook toepasbaar moeten zijn in reeds bestaande situaties die niet (meer) aan die standaardwaarde voldoen. Bovendien kan het voorkomen dat voor het realiseren van een maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld voor woningbouw, niet altijd of niet voldoende locaties vindbaar zijn waar aan de standaardwaarde voldaan kan worden en die tevens voldoen aan andere randvoorwaarden die het belang van de burger dienen, zoals goede ontsluitingsmogelijkheden over de weg of met het openbaar vervoer, en de nabijheid van voorzieningen als winkels en onderwijs. De te maken bestuurlijke afweging is immers, zowel onder de huidige wetgeving als onder de Omgevingswet, breed en betreft niet alleen geluid. Tegen die achtergrond kent de regelgeving naast de standaardwaarde ook een grenswaarde voor het geluid op de gevel, die richting geeft aan het bestuurlijke afwegingsproces. Bij een geluidniveau op de gevel boven de standaardwaarde kan de situatie vanuit een oogpunt van gezondheid niet zonder meer als aanvaardbaar worden beoordeeld, maar moet in de bestuurlijke afweging worden onderbouwd of het hogere geluidniveau in die concrete situatie, gelet op de specifieke omstandigheden en belangen, toch aanvaardbaar wordt gevonden. De grenswaarde op de gevel geldt hierbij, behoudens enkele nauw omschreven uitzonderingen, als bovengrens. Steeds moet ook aan de grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde) worden voldaan. Deze stap mag overigens pas gezet worden als het niet mogelijk blijkt om met aanvullende geluidbeperkende maatregelen toch aan de standaardwaarde te voldoen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat er aanwijzingen zijn dat geluid van het wegverkeer op wegen in een stedelijke omgeving als minder hinderlijk wordt ervaren dan geluid van drukke doorgaande wegen die buiten de stad liggen, zoals autowegen en autosnelwegen. Deze leden vragen waar deze aanwijzingen vandaan komen en of ze sterk genoeg zijn om te worden gebruikt voor een wettelijk kader.

Er zijn diverse wetenschappelijke studies beschikbaar die wijzen op een verschil in hinderlijkheid tussen het geluid van wegen in een stedelijke omgeving en het geluid van wegen daarbuiten (zie voetnoot 21 op pagina 21 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel). Dit verschil in hinderlijkheid is één van de redenen om voor provinciale wegen en rijkswegen een strengere normering te hanteren. Nog belangrijker is dat deze wegen over het algemeen een ander karakter hebben dan gemeentelijke waterschapswegen, waardoor in meer situaties goede maatregelen mogelijk zijn om geluidbelastingen te beperken.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie lezen dat bij aanpassing van een bestaande geluidbron, waarvoor al eerder geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld, als eerste wordt onderzocht of de voorgenomen aanpassing van de bron mogelijk is binnen de geldende geluidproductieplafonds. Deze leden vragen de regering waarom de aanpassing binnen de geldende geluidproductieplafonds wordt getoetst en wat de afweging is om de aanpassing niet aan de nieuwste normen voor geluidbelasting te laten voldoen.

Er is een onderscheid tussen geluidproductieplafonds en geluidnormen. Met geluidproductieplafonds wordt de maximale geluidproductie van een geluidbron begrensd. De geluidnormen – de standaardwaarden en grenswaarden die via het Aanvullingsbesluit geluid worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving – gelden voor de geluidbelasting op de gevel van geluidgevoelige gebouwen. Als een geluidproductieplafond wordt vastgesteld of gewijzigd, worden daarbij de standaard- en grenswaarden toegepast. Daartoe wordt voorafgaand aan dat besluit onderzocht tot welke geluidbelasting op omliggende geluidgevoelige gebouwen een voorgenomen geluidproductieplafond leidt en of die geluidbelasting – eventueel na het treffen van maatregelen – voldoet aan de standaard- of grenswaarden. Eenmaal vastgesteld is het geluidproductieplafond hetgeen waaraan de beheerder van de geluidbron zich heeft te houden. Doordat de normen bij de vaststelling van het plafond zijn toegepast, is de bescherming van omliggende geluidgevoelige gebouwen afdoende gewaarborgd als de beheerder van de geluidbron het geluidproductieplafond naleeft. Ook beperkte aanpassingen aan de bron zijn dan mogelijk zonder nadelige gevolgen voor de omgeving. Pas als sprake is van aanpassingen die niet binnen de maximale geluidproductie blijven en wijziging van geluidproductieplafonds nodig is, worden de standaard- en grenswaarden weer toegepast met het oog op de bescherming van omwonenden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de bestaande geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen is uiteengezet dat op deze wijze bewust ruimte is gecreëerd om zonder uitgebreide akoestische procedures relatief kleine ingrepen aan de infrastructuur door te voeren mits die niet leiden tot een overschrijding van de geluidproductieplafonds. Daarmee zijn de bestuurslasten van dergelijke kleine ingrepen beter in verhouding gebracht met de invloed ervan op geluid.²³

Waar deze leden met hun verwijzing naar de nieuwste normen voor geluidbelasting doelen op de nieuwe inzichten die de WHO op 10 oktober 2018 heeft gepresenteerd, wordt hier nogmaals verwezen naar de uitvoering van de motie van het lid Schonis.²⁴ Tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving op 7 maart jongstleden is toegezegd dat uw Kamer daarover uiterlijk eind 2019 zal worden geïnformeerd. Op de uitkomst van dat traject wil ik hier niet vooruitlopen.

5. Invoerings- en overgangsrecht

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat er wordt aangegeven dat de sanering van industrielawaai is afgerond. Deze leden vragen of er onderzoek is gedaan naar het mogelijk ontstaan van nieuwe saneringssituaties en de praktische en financiële gevolgen daarvan in de praktijk. Zou nee, dan vragen deze leden of dat nog wordt gedaan voordat wordt besloten over de invoering van het nieuwe systeem.

De saneringsregeling van de Wet geluidhinder had betrekking op het geluid van bestaande industrieterreinen op bestaande woningen. Die sanering is inderdaad afgerond. Anders dan bij wegen kunnen onder de Wet geluidhinder nu geen nieuwe saneringssituaties ontstaan. Waar bij wegen de Wet geluidhinder zoals eerder beschreven niet ingrijpt op de geleidelijke groei van het verkeer, voorkomt de combinatie van geluidzoneringsplicht rond het industrieterrein en de vergunningplicht voor grote bedrijven op die industrieterreinen het geleidelijk ontstaan van nieuwe knelpunten. Daarom is in het nieuwe stelsel – anders dan bij wegverkeer –

²³ Zie Kamerstukken II 2009/10, 32 252, nr. 3, m.n. paragraaf 2.3.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000-A, nr. 60.

ook geen regeling nodig voor het saneren van bestaande knelpuntsituaties rond industrielawaai.

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering het overgangsrecht nader toe te lichten. Deze leden vragen met name naar een verduidelijking van de termen «aanvraag» en «procedure».

Het uitgangspunt van het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht is dat procedures die zijn aangevangen onder oud recht worden afgerond volgens de regels van dat oude recht, mits zij een bepaald stadium hebben bereikt. Met de term «procedure» wordt bedoeld op het hele proces van de besluitvorming, van aanvraag tot een rechterlijk oordeel in hoogste instantie. Onder «aanvraag» verstaat artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een verzoek van een belanghebbende (aan een bestuursorgaan) om een besluit te nemen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen of bij de actualisatie van de saneringsopgaven rekening gehouden is met bronmaatregelen.

Bij de actualisatie van de saneringsopgave wordt inderdaad rekening gehouden met bronmaatregelen. Bronmaatregelen blijven maatregelen die bij de sanering verplicht afgewogen moeten worden. Als ze financieel doelmatig zijn en er geen bezwaren van verkeerskundige of technische aard zijn, moeten ze verplicht worden toegepast. Bij de kostenraming wordt hier ook rekening mee gehouden.

De leden van de **CDA**-fractie ontvangen graag een precies overzicht van de omvang van de saneringsopgave na actualisatie, met hierin het aantal objecten, de gemeente waar het betrekking op heeft en een overzicht van de (geschatte) kosten per object. Ook vragen deze leden voor wie de saneringskosten zijn.

Een precies overzicht van de werkelijke saneringsopgave wordt vastgesteld uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet en onderliggende AMvB's, waarin dan de Aanvullingswet en het Aanvullingsbesluit geluid zullen zijn opgegaan. Om dat overzicht definitief te kunnen vaststellen moeten namelijk eerst de geluidproductieplafonds langs provinciale wegen en de basisgeluidemissie voor gemeente- en waterschapswegen en lokale spoorwegen worden vastgesteld. Daarvoor wordt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet een invoeringstermijn van maximaal twee jaar voorzien.

Wel wordt een raming gemaakt van de omvang van de geactualiseerde saneringsopgave op basis van de meest actuele gegevens. Dit betreft een raming van het aantal saneringsobjecten, met gegevens over onder meer het aantal per gemeente. Het is een benadering waaruit nog niet kan worden afgeleid om welke adressen het gaat. De decentrale overheden brengen op een later moment zelf in beeld welke gebouwen in hun gebied een geluidbelasting boven de grenswaarde hebben en in aanmerking komen voor sanering op basis van de criteria die via het Aanvullingsbesluit geluid zullen worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. De kosten van de sanering van saneringsobjecten met een geluidbelasting boven de grenswaarde komen geheel voor rekening van het Rijk.

6. Voorbereiding van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering alvast op hoofdlijnen kan aangeven wat de zorgen waren naar aanleiding van de internetconsultatie die betrekking hebben op de uitvoeringsbepalingen.

Het ontwerp van het wetsvoorstel is op 22 maart 2016 vrijgegeven voor internetconsultatie. In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is een overzicht gegeven van de inspraakreacties en de wijze waarop daarmee is omgegaan. De uitvoeringsbepalingen zullen deels terecht komen in de AMvB's onder de Omgevingswet; dit gebeurt via het Aanvullingsbesluit geluid. Een ontwerp van dit besluit is op 25 februari 2019 gepubliceerd en vrijgegeven voor internetconsultatie. Omdat op dit moment nog niet alle bestuurlijke consultatiereacties en adviezen beschikbaar zijn, kan ik u op dit moment nog geen reactie op hoofdlijnen verstrekken.

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering uiteen te zetten hoe geluid de gezondheid beïnvloedt en of er grenzen zijn bepaald voor gezondheid in relatie tot geluid. Zo ja, hoe worden die uitgedrukt, door wie en wat is dan de waarde die hiervoor opgesteld is? Zo nee, hoe wordt het gezondheidsaspect met betrekking tot geluid dan gezien in relatie tot de Omgevingswet?

Geluid kan leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stress. Deze effecten kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot een hogere bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd. Geluid kan echter ook direct resulteren in fysiologische reacties zoals een verhoogde bloeddruk. Ook kan geluid een negatieve invloed hebben op het concentratievermogen en de leerprestaties van kinderen.

In hoofdstuk 4 van deze nota is in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie uiteengezet dat de bescherming die de geluidnormen bieden volgt uit zogenoemde dosiseffectrelaties, die het verband uitdrukken tussen de mate van blootstelling aan geluid en de ernst van het gezondheidseffect dat daardoor optreedt. In algemene zin zal het nadelige effect op de gezondheid groter zijn naarmate de geluidbelasting hoger is. Met het oog op de gezondheid wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het voldoen aan de standaardwaarde, die een zodanig geluidniveau op de gevel vertegenwoordigt dat er buiten, maar ook in de woning sprake is van een aanvaardbare situatie zonder dat daarvoor extra geluidwerende maatregelen aan de gevel nodig zijn. De bestuurlijke afwegingsruimte boven die standaardwaarde wordt begrensd met een grenswaarde op de gevel en waar nodig een grenswaarde voor het geluid in geluidgevoelige ruimten (binnenwaarde). Al deze waarden worden uitgedrukt in deciBel (dB). Voor een overzicht van de op te nemen waarden verwijs ik kortheidshalve naar blz. 20 van de memorie van toelichting en naar mijn brief van 27 september 2018.²⁵

Zoals in hoofdstuk 4 van deze nota is aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie, is gezondheid een expliciet onderdeel van de doelen van de Omgevingswet, verankerd in artikel 1.3. Daarnaast bepaalt artikel 2.1, vierde lid, van de Omgevingswet dat er bij de toedeling van functies aan locaties rekening moet worden gehouden met de gezondheid. Daarmee nodigt de Omgevingswet gemeenten uit om al vroeg in het proces over gezondheid en een gezonde leefomgeving na te denken, niet pas aan het eind bij de uitvoering en niet alleen om na te gaan of men wel «binnen de milieunormen» blijft. De hiervoor beschreven standaard- en grenswaarden vormen de referentie en de ondergrens, maar het is van belang dat er bij het toedelen van functies aan locaties ook wordt nagedacht of een beter niveau kan worden geboden dan deze rijksnormen vereisen, zodat het aantal gehinderden zo klein mogelijk blijft, en datzelfde geldt natuurlijk ook bij de vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden.

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33 118, nr. 113.

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering een reactie te geven over de zorgen die tijdens de internetconsultatie naar voren waren gekomen als het gaat over het afwentelen van problematiek tussen overheden. Daarnaast vragen deze leden in hoeverre overheden naast elkaar in concept met ontwikkelingen bezig kunnen zijn waarbij door de ene overheid de overgebleven marges van het geluidproductieplafond opgemaakt zijn en de andere overheid het nakijken heeft.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat bestuursorganen waar nodig samenwerken. De fysieke leefomgeving – dus ook de zorg daarvoor – houdt niet op bij de grens van een gemeente, waterschap of provincie. Besluiten binnen de ene gemeente kunnen gevolgen hebben voor andere gemeenten of voor de provincie, of het nu gaat om woningbouw, bedrijventerreinen, luchtkwaliteit of natuurbehoud. Voor veel opgaven is een integrale aanpak op meerdere niveaus nodig. De bestuursorganen zijn dan ook gezamenlijk verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende bescherming en ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Tegen deze achtergrond voorziet artikel 2.2 van de Omgevingswet in horizontale en verticale afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden dienen de bestuursorganen rekening te houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig stemmen zij met elkaar af of kunnen zij taken of bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.²⁶

Overigens voorkomt het systeem van geluidproductieplafonds het door de leden beschreven risico dat een bestuursorgaan geluidruimte opmaakt en een ander bestuursorgaan dan niets meer kan. Het geluidproductieplafond is juist de geluidruimte voor een specifieke geluidbron die onder controle staat van één bestuursorgaan. Het door deze leden beschreven risico kan zich alleen voordoen op een industrieterrein als verschillende bestuursorganen bevoegd zijn voor milieubelastende activiteiten en de gemeente nalaat in het omgevingsplan een geluidverkaveling op te nemen.

De leden van de **CDA**-fractie vragen in hoeverre de regering het systeem van basisgeluidemissies voor kleinere gemeentes te complex acht. Ook vragen deze leden wie de handhavende partij is als het gaat om geluid.

Het systeem van de basisgeluidemissie is naar verwachting goed uitvoerbaar, ook voor kleinere gemeenten. Bij het opstellen van de uitvoeringsregels in de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet, die de Omgevingsregeling zal aanvullen, zullen de uitvoeringslasten zoveel mogelijk worden beperkt. Zoals eerder opgemerkt in antwoord op een vraag van deze fractie in hoofdstuk 4, is het voornemen om daarbij bijvoorbeeld te voorzien in vuistregels waarmee de monitoring eenvoudiger uitgevoerd kan worden voor wegen met erg weinig verkeer of voor wegen met weinig ontwikkeling in het verkeer. Verder hebben gemeenten en ook waterschappen de mogelijkheid om de uitvoering van hun taken en bevoegdheden op het gebied van geluid desgewenst te delegeren of te mandateren aan een omgevingsdienst. Het is mij bekend dat sommige gemeenten en waterschappen dat nu al doen.

Voor toezicht en handhaving met betrekking tot geluid bevat het wetsvoorstel geen specifieke bepalingen. De Omgevingswet voorziet hier namelijk al in. In lijn met het stelsel van de Omgevingswet kan hiervoor zo nodig ook gebruik worden gemaakt van het generieke interbestuurlijke toezichtinstrumentarium.

²⁶ Zie hiervoor uitvoeriger paragraaf 4.2.2 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3.

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag in hoeverre de regering het wenselijk vindt om nu al zaken vast te leggen die financiële consequenties hebben terwijl niet duidelijk is wat de financiële gevolgen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om een geluidsanering. Ook vragen deze leden of de regering heeft overwogen om deze aspecten aan te houden tot er meer duidelijkheid is.

Vast staat dat de verouderde geluidregels uit de Wet geluidhinder – in vervolg op het eerdere Swung-traject – gemoderniseerd zullen worden en dat dat moet gebeuren binnen het stelsel van de Omgevingswet. De voorziene inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2021 vormt daarbij een belangrijk uitgangspunt. Met het wetsvoorstel worden de juridische kaders gecreëerd om deze modernisering op AMvB-niveau mogelijk te maken. Gelet daarop is er naar het oordeel van de regering dan ook geen reden om met de behandeling van de Aanvullingswet geluid te wachten tot er meer duidelijkheid is over de financiële consequenties.

De inhoudelijke uitwerking van deze kaders – ook voor de sanering – krijgt vorm in het ontwerp-Aanvullingsbesluit geluid. Aan de hand van dat Aanvullingsbesluit worden de verwachte financiële effecten in beeld gebracht. Momenteel loopt nog een geluidsanering als gevolg van de invoering van de Wet geluidhinder. Net als is gebeurd bij de invoering van geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen (in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer) zal de lijst met te saneren woningen langs de decentrale infrastructuur worden geactualiseerd aan de hand van de huidige inzichten. De saneringslijst van de Wet geluidhinder is in de jaren »80 vastgesteld, dus als gevolg van allerlei ontwikkelingen in de tussenliggende periode – verkeerskundige veranderingen, nieuwe bebouwing en dergelijke – kan de geluidbelasting van woningen wezenlijk veranderd zijn. Zo zullen enerzijds gebouwen worden toegevoegd met hoge geluidbelastingen die na de peildatum van de Wet geluidhinder (1986 of 1987) zijn ontstaan en zullen anderzijds gebouwen afvallen die een actuele geluidbelasting hebben onder de saneringsdrempel. Ook deze en eventueel aanvullende regels voor de actualisering van de saneringslijst zullen in het Aanvullingsbesluit geluid nader worden uitgewerkt en via dat besluit worden toegevoegd aan het Omgevingsbesluit. De geactualiseerde saneringsopgave onder de Omgevingswet komt in de plaats van de nog lopende sanering op grond van de Wet geluidhinder, waarmee het daarvoor gereserveerde geld dan inzetbaar wordt voor de geactualiseerde geluidsanering onder de Omgevingswet. Nadat de consultatiereacties zijn verwerkt en ook de verwachte financiële consequenties in beeld zijn gebracht, zal het Aanvullingsbesluit geluid via de voorhangprocedure aan uw Kamer worden voorgelegd.

De leden van de **D66**-fractie constateren dat in het verlengde van de vragen over het vaststellen van een normenkader en de mogelijkheid om als bevoegd gezag hiervan af te wijken, in dit hoofdstuk genoemd wordt dat gezondheidseffecten onderdeel zijn van een integraal bestuurlijke afweging. Zo worden verschillende instrumenten genoemd die bij een eventuele nadere beoordeling behulpzaam kunnen zijn, bijvoorbeeld de milieueffectrapportage (MER) voor grote projecten. Daarnaast is het RIVM bezig met het ontwikkelen van een extra instrument, de zogenoemde milieugezondheidsrisico-indicator. Het toepassen van dit instrument, in het maken van bestuurlijke afwegingen, is niet verplicht. Deze leden vragen de regering toe te lichten of gemeenten kunnen besluiten dit wel verplicht te maken in het opstellen van een MER of in besluiten om af te wijken van normenkaders rondom geluid. Ook vragen deze leden of burgers ook gebruik kunnen maken van de bovengenoemde indicator om gemeenten aan te spreken op vermoede overtredingen.

Naast de al genoemde milieueffectrapportage en de milieugezondheidsrisico-indicator (MGR) die het RIVM ontwikkelt, zijn in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving²⁷ ook nog de gezondheidseffectscreening (GES) en een handreiking voor gezondheid in de MER van de Commissie voor de milieueffectrapportage op basis van *best practices* genoemd. Er zijn dus verschillende methoden beschikbaar die behulpzaam kunnen zijn bij het betrekken van het aspect gezondheid bij het maken van een bestuurlijke afweging over voorgenomen ontwikkelingen, inclusief het vergelijken van varianten en het afwegen van te nemen maatregelen in de fysieke leefomgeving. Het RIVM biedt in samenwerking met Rijkswaterstaat, GGD GHOR Nederland en het Programma Aan de slag met de Omgevingswet een overzicht van dergelijke instrumenten op www.gezondeleefomgeving.nl. Het Rijk zal geen van deze instrumenten verplicht voorschrijven. Het staat gemeenten (bedrijven, burgers) dus in beginsel vrij om deze en andere methoden te gebruiken. Dat laat onverlet dat een gemeente ervoor kan kiezen om bij bepaalde ontwikkelingen wel een onderbouwing op basis van één van deze methoden te verlangen. Gelet op de toedeling van bevoegdheden in de Omgevingswet kan die verplichting uiteraard alleen worden opgelegd voor de voorbereiding van door de bestuursorganen van die gemeente te nemen besluiten. Een gemeente kan dus niet het Rijk of de provincie verplichten om die methodiek toe te passen bij een rijks- of provinciaal projectbesluit dat mede betrekking heeft op het grondgebied van die gemeente.

7. Overig

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe ervoor gezorgd wordt dat innovaties die niet onder de nieuwe wetgeving vallen, zoals warmtepompen, niet belemmerd worden door de nieuwe wetgeving.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat uitsluitend regels over het geluid van infrastructuur (wegen en spoorwegen) en industrieterreinen en vormt dus geen belemmering voor de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde innovaties.

Overigens is wel bekend dat dergelijke installaties, naarmate zij vaker worden toegepast, met name in de woonomgeving geluidhinder kunnen veroorzaken. Daartoe heeft het Ministerie van BZK onlangs een wijziging van het Bouwbesluit 2012²⁸ in procedure gebracht dat voorziet in een geluideis aan dergelijke installaties als die buiten een gebouw zijn opgesteld. Deze regels zullen onder de Omgevingswet opgaan in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen ten slotte graag weten hoe deze wet zich verhoudt tot andere activiteiten die geluid produceren die nu niet zijn benoemd. Zo is geluidoverlast door bijvoorbeeld horeca, sportfaciliteiten of de speeltuin van een kinderdagverblijf iets anders dan een weg of industrieterrein, maar ook hiervoor moeten lokale overheden een afweging maken en moeten burgers zich kunnen beroepen op een mate van bescherming. Ook geldt hiervoor dat er sprake kan zijn van cumulatief geluid. Deze leden vragen of dit niet ook in het wetsvoorstel moet worden ondergebracht.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Voor het geluid van activiteiten, waaronder het geluid van horeca, bevat het in 2018 gepubliceerde Besluit kwaliteit leefomgeving al instructieregels. Indien binnen dat kader sprake is van

²⁷ Staatsblad 2018, 292, blz. 248–249.

²⁸ Zie: https://www.internetconsultatie.nl/verzamelbesluit_2019_bouwbesluit_2012

situaties waarin het relevant is om het geluid van meerdere activiteiten tezamen in ogenschouw te nemen, is het aan het bevoegd gezag om daarover een afweging te maken. Het eerste lid van artikel 5.59 van dat besluit – dat bewust in de meervoudsvorm spreekt over het geluid van activiteiten op geluidgevoelige gebouwen – voorziet daarin. Omdat de voorgestelde Aanvullingswet geluid betrekking heeft op de grotere geluidbronnen die nu onder de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer vallen, is voorzien om in het Aanvullingsbesluit geluid wel een specifieke voorziening voor cumulatie van het geluid van meerdere geluidbronnen op te nemen. Daarbij zal worden bepaald welke geluidbronnen ten minste bij de cumulatiebeoordeling moeten worden meegenomen, bijvoorbeeld luchtvaart. Daarnaast kan bij de cumulatiebeoordeling ook het geluid van andere activiteiten zoals horeca worden betrokken als het bevoegd gezag dat in een concrete situatie van belang vindt. Dat is uiteraard alleen aan de orde als dat geluid in relevante mate cumuleert met het geluid van wegen, spoorwegen of industrieterreinen.

8. Reactie op brief van dhr. Knops

U heeft mij bij brief van 19 december 2018, kenmerk 2018Z22956/2018D60721, verzocht om schriftelijk te reageren op een brief van 4 december 2018 van dhr. P.J.M. Knops te Haelen. Dhr. Knops verzoekt om aan te geven welke mogelijkheden er zijn om een beroep te kunnen doen op een uitzondering in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor wat betreft het hanteren van geluidnormen en het beperken van de openings- en sluitingstijden na 17.00 uur en in het weekend.

Uit de brief blijkt dat dhr. Knops hinder ervaart door het geluid van een nabijgelegen bedrijf, dat naar het oordeel van het bevoegd gezag voldoet aan de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevat normen voor zowel het gemiddelde geluidniveau over een etmaal als voor geluidpieken. Van belang is om op te merken dat de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer grenswaarden zijn. Als het geluid aan de grenswaarden voldoet betekent dat overigens niet dat er geen hinder kan optreden. De normen zijn gebaseerd op een aanvaardbare hoeveelheid geluidhinder. Het bevoegd gezag kan onder afweging van alle belangen besluiten om als zogenoemd maatwerk strengere geluidnormen dan de grenswaarden op te leggen, maar is daartoe niet verplicht en heeft dat in de situatie van dhr. Knops kennelijk ook niet gedaan. Indien sprake zou zijn van overschrijding van de geldende normen voor etmaalgemiddeld geluid of piekgeluid, kan om handhaving worden verzocht en staat bij weigering desgewenst de weg naar de bestuursrechter open. Het is echter niet aan mij om daarover een inhoudelijk oordeel te geven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 24 april 2019

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel G, onder 1, komt te luiden:

1. Het tweede tot en met vierde lid worden vernummerd tot derde tot en met vijfde lid.

2. Onderdeel G, onder 3, komt te luiden:

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt «tweede lid» vervangen door: vierde lid.

3. Na onderdeel U wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ua

Artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, komt te luiden:

1. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn, als het gaat om wegen die:

1°. in beheer zijn bij de provincie, of

2°. in beheer zijn bij een gemeente of waterschap en zijn gelegen buiten een agglomeratie als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid,.

4. Onderdeel X komt te luiden:

In artikel 16.24 wordt «de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6» vervangen door: de paragrafen 16.3.1a tot en met 16.3.6.

5. Na onderdeel AC wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

AD

Aan hoofdstuk 22 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

Afdeling 22.2 Sanering geluid decentrale infrastructuur

Artikel 22.18 (vaststellen van programma)

1. Het college van burgemeester en wethouders stelt uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij de gemeente en van lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b.

2. Het algemeen bestuur van een waterschap stelt uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij het waterschap.

3. Gedeputeerde staten stellen uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij de provincie en van lokale spoorwegen, voor zover deze zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b.

4. De artikelen 2.25, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, 16.27, 16.77a, tweede lid, en 16.88 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 16.27, tweede lid, voor «die wijziging niet ziet op een in dat programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan» wordt gelezen «die wijziging niet ziet op een in dat programma opgenomen maatregelkeuze voor een locatie».

Artikel 22.19 (einde sanering)

Deze afdeling vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

B

Aan artikel 2.3, onder 1, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. Aan de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verwijdering van de punt aan het slot van onderdeel p, een onderdeel toegevoegd, luidende:

q. artikel 22.18, voor zover het niet betreft een onderdeel van een programma dat voor een locatie de maatregelkeuze bevat.

C

De aanhef van artikel 3.1, eerste lid, komt te luiden:

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:.

D

De aanhef van artikel 3.2, eerste lid, komt te luiden:

1. De volgende geluidproductieplafonds worden, als zij onherroepelijk zijn, door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat met bij ministeriële regeling gestelde rekenvoorschriften herberekend:.

E

Artikel 3.5 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder a, wordt na «in werking zijn getreden,» ingevoegd: met dien verstande dat:

1°. in de artikelen 74, 76, 77, 79, 99 en 110c van de Wet geluidhinder voor «bestemmingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet» of, waar van toepassing, «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

2°. in de artikelen 76 en 77 van de Wet geluidhinder voor «wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening» en «wijzigings- of uitwerkingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet»,

3°. in artikel 76a van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

4°. in de artikelen 98 en 104a van de Wet geluidhinder voor «tracébesluit» wordt gelezen «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

5°. in artikel 98 van de Wet geluidhinder voor «wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 5 van de Spoedwet wegverbreding» wordt gelezen «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

6°. in artikel 98 van de Wet geluidhinder voor «geluidplan als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding» wordt gelezen «programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet»,

7°. in artikel 110c van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,.

2. In het tweede lid wordt voor «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip» ingevoegd: uiterlijk.

F

Artikel 3.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder a, wordt na «in werking zijn getreden,» ingevoegd:

met dien verstande dat:

1°. in de artikelen 40, 41, 46, 48, 55, 56, 57 en 110c van de Wet geluidhinder voor «bestemmingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet» of, waar van toepassing, «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

2°. in artikel 41 van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunningen voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» wordt gelezen «omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet»,

3°. in de artikelen 48 en 57 van de Wet geluidhinder voor «wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening» en «wijzigings- of uitwerkingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet»,

4°. in de artikelen 49 en 58 van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsver-

gunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

5°. in artikel 110c van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,.

2. In het tweede lid wordt voor «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip» ingevoegd: uiterlijk.

G

Na artikel 3.7 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 3A OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3a.1 (wijziging Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

Indien het bij koninklijke boodschap van 22 januari 2018 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet) (Kamerstukken 34 864) tot wet is of wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1.1 wordt na onderdeel I een onderdeel ingevoegd, luidende:

la

In artikel 22.1 wordt, onder verlettering van onderdeel b tot c, een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. de kaarten, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, en de besluiten, bedoeld in artikel 3.5, derde lid, van die wet,.

2. In artikel 3.2a wordt de zinsnede «die na dat tijdstip wordt ontdekt» vervangen door: ook indien die na dat tijdstip wordt ontdekt.

3. Artikel 3.5 wordt als volgt gewijzigd.

a. In het tweede lid wordt «een deel van een omgevingsplan» vervangen door: deel van een omgevingsplan.

b. Onder vernummering van het derde lid tot zesde lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

3. Een besluit van de gemeenteraad over het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem als bedoeld in artikel 12a, tweede lid, van de Wet bodembescherming geldt als deel van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet.

4. Een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap tot vaststelling van voorschriften over het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater als bedoeld in artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet en een verordening van een waterschap als bedoeld in artikel 6.6, derde lid, van die wet, voor zover die betrekking heeft op het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater, gelden als deel van een waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet.

5. Een besluit van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vaststelling van voorschriften over het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater als bedoeld in artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet geldt gedurende twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet als een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet.

4. Artikel 4.1 wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het eerste lid wordt de volgende zin toegevoegd: Op de voorbereiding van een ministeriële regeling in verband met de invoering van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet is artikel 23.4 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing.

b. In het tweede lid, onder d, wordt «Onze Minister van Infrastructuur en Milieu» vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

H

De artikelen 4.1 en 4.2 worden vernummerd tot 4.2 en 4.3.

I

In hoofdstuk 4 wordt voor artikel 4.2 (nieuw) een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.1 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet en Aanvullingsregeling geluid Omgevingsrecht)

1. Op de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur in verband met de invoering van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet zijn de artikelen 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing. Op de voorbereiding van een ministeriële regeling in verband met de invoering van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is artikel 23.4 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing.

2. De artikelen, bedoeld in het eerste lid, treden in de plaats van wettelijke voorschriften waarin is bepaald dat:

a. over het ontwerp van een regeling of het voornemen tot het treffen van een regeling advies moet worden gevraagd of extern overleg moet worden gevoerd,

b. van het ontwerp van een regeling kennis moet worden gegeven,

c. de voordracht niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd,

d. de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur moet worden gedaan door een andere Minister dan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

e. door of namens een van de kamers der Staten-Generaal of een aantal leden daarvan kan worden verlangd dat het onderwerp of de inwerkingtreding van de regeling bij de wet wordt geregeld, en

f. een regeling niet eerder in werking kan treden dan nadat sinds haar vaststelling of bekendmaking een bepaalde termijn is verstreken.

3. Het tweede lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing op het vragen van advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Toelichting

Deze nota van wijziging voorziet in enkele aanpassingen van het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Bij het opstellen van het ontwerp van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet is gebleken dat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen verbetering behoeft.

Voorts is er behoefte om het overgangsrecht van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet aan te passen. Daar dat wetsvoorstel inmiddels door de Tweede Kamer is aanvaard, wordt de desbetreffende wijziging met deze nota van wijziging toegevoegd aan het voorstel van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

Hieronder licht ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de voorgestelde wijzigingen toe.

Onderdeel A, onder 1 en 2

Deze wijziging brengt het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet in overeenstemming met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, zoals gewijzigd door het aangenomen amendement nr. 51.

Onderdeel A, onder 3

De richtlijn omgevingslawaaï brengt met zich mee dat lidstaten strategische geluidsbelastingkaarten en actieplannen moeten vaststellen voor alle op hun grondgebied gelegen agglomeraties, alle belangrijke wegen en alle belangrijke spoorwegen. De artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet voorzien erin dat door gemeenten, provincies en het Rijk aan deze verplichting wordt voldaan. De wegen in beheer van gemeenten of waterschappen die in een agglomeratie zijn gelegen, worden gelet op artikel 3.6, eerste lid, door de verantwoordelijke gemeenten in actieplannen meegenomen. Zouden een of meer van deze wegen als belangrijk in de zin van de richtlijn kwalificeren, dan is het niet noodzakelijk dat daarvoor ook door de provincie een actieplan wordt vastgesteld. Gelet op de mogelijkheid dat in agglomeraties inderdaad belangrijke wegen voorkomen, wordt voorgesteld om die wegen uit te zonderen van de verplichting voor provincies in artikel 3.8 om actieplannen voor belangrijke wegen vast te stellen.

Onderdeel A, onder 4

Artikel 16.24, eerste lid, van de Omgevingswet regelt onder meer dat een aantal paragrafen van overeenkomstige toepassing is op een wijziging of intrekking van de daarin genoemde besluiten of andere rechtsfiguren of documenten. Beoogd is om te verwijzen naar alle volgende paragrafen waarin afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt aangezet voor instrumenten uit de Omgevingswet. Met de toevoeging van paragraaf 16.3.1a (zie onderdeel Y van het wetsvoorstel) moet in artikel 16.24, eerste lid, ook naar die paragraaf worden verwezen. Dat wordt met dit onderdeel alsnog geregeld.

Het oorspronkelijke onderdeel X van het wetsvoorstel komt met deze wijziging te vervallen. Dat wordt toegelicht bij onderdeel A, onder 5.

Onderdeel A, onder 5

In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is aangegeven dat de sanering van te hoge geluidbelastingen afkomstig van decentrale infrastructuur zal plaatsvinden door middel van een omgevingsplan (gemeente) of een projectbesluit (waterschap en provincie). Daartoe is ook voorgesteld om artikel 5.44, vierde lid, te wijzigen (zie onderdeel X van het wetsvoorstel).

Met deze nota van wijziging wordt voorgesteld om voor de geluidsanering als instrument niet het omgevingsplan en het projectbesluit te gebruiken, maar het programma.

Een omgevingsplan bevat – kort gezegd – de gemeentelijke regels over activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving (en soms tot de

overheid gerichte bepalingen, zoals omgevingswaarden). Een projectbesluit is – kort gezegd – een wijziging van het omgevingsplan die zich richt op uitvoering van een concreet complex project, al dan niet gecombineerd met de voor dat project benodigde vergunningen en andere toestemmingen.

De geluidsanering van decentrale infrastructuur kan echter beter gestalte krijgen door middel van een programma. Gelet op artikel 3.5, onder b, van de Omgevingswet bevat een programma voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving de maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of om een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. In geval van de geluidsanering bevat het programma de maatregelen die het bevoegd gezag wil treffen om het geluid van de desbetreffende (spoor)weg of (spoor)wegen op geluidgevoelige gebouwen te beperken. De concrete uitvoering, het treffen van geluidbeperkende maatregelen, volgt daarna.

Geluidbeperkende maatregelen komen alleen in aanmerking als zij financieel doelmatig zijn en daartegen geen overwegende bezwaren van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of technische aard bestaan. Als niet voldoende geluidbeperkende maatregelen kunnen worden getroffen, zullen geluidwerende maatregelen moeten worden getroffen. Een en ander zal verder worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Gemeenten, waterschappen en provincies stellen een saneringsprogramma op voor de infrastructuur die zij beheren. Onder «beheer» verstaat de Omgevingswet een bijzondere taak of een geheel van taken, voortvloeiend uit een wettelijk voorschrift in een bestuurlijk hiërarchisch verband, om een of meer concreet bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden (herstel daaronder begrepen) en toezicht te houden op het eventueel gebruik door burgers en bedrijven, met inzet van daarvoor geëigende bevoegdheden en middelen. «Beheer» duidt dus op overheidszorg voor bepaalde objecten of gebieden in brede zin en niet zozeer op het feitelijke beheer van dag tot dag. Zo kan bijvoorbeeld het feitelijke beheer van een tunnel zijn opgedragen aan een privaatrechtelijke organisatie maar dat neemt niet weg dat de bevoegdheden in de Omgevingswet ten aanzien van de weg in die tunnel (en de toegangswegen daar naartoe) berusten bij een gemeente, waterschap of provincie.

Omdat de geluidsanering een tijdelijk karakter heeft, wordt de verplichting om een saneringsprogramma vast te stellen geplaatst in hoofdstuk 22 dat overgangsrecht bevat. De saneringsprogramma's moeten uiterlijk op 18 juli 2038 zijn vastgesteld. Deze termijn is gekozen in samenhang met de actieplannen ter uitvoering van de EU-richtlijn omgevingslawaai. Gemeenten en provincies die een saneringsprogramma moeten opstellen, kunnen dit desgewenst combineren met de verplichting om periodiek een actieplan op te stellen (zie de artikelen 3.6 en 3.8 van de Omgevingswet). Overigens verandert het eventueel combineren van het saneringsprogramma met het actieplan niets aan de regels die voor dat actieplan al in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen. Beide programma's kennen hun eigen verplichtingen en bevoegdheden.

In de actieplannen kan de voortgang van de sanering inzichtelijk worden gemaakt, en besluitvorming over de saneringsmaatregelen kan desgewenst ook plaatsvinden, met toepassing van artikel 22.18, als onderdeel van het actieplan. Actieplannen worden volgens de richtlijn omgevingslawaai uiterlijk op 18 juli 2008 en vervolgens tenminste om de 5 jaar vastgesteld. Het jaar 2038 is gekozen omdat het Rijk voor circa 20 jaar geld beschikbaar stelt voor de sanering, ervan uitgaande dat de volledige sanering hiermee kan worden bekostigd. Deze termijn en werkwijze zijn vergelijkbaar met die voor het Meerjarenprogramma

Geluidsanering voor rijkswegen en hoofdspoorwegen, opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer.

In het vierde lid van artikel 22.18 wordt een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard op de vaststelling van een saneringsprogramma, te weten de bepalingen over de inhoud van instructieregels van het Rijk over een programma, de toepasselijkheid van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, de bekendmaking van een programma en de bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur procedurele en vormvereisten te stellen.

Tot slot komt onderdeel X van het wetsvoorstel in verband met het voorgaande te vervallen.

Onderdeel B

Onderdeel B voegt het saneringsprogramma van artikel 22.18 van de Omgevingswet met een uitzondering toe aan artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Net als andere programma's in de Omgevingswet wordt ook het saneringsprogramma in beginsel uitgezonderd van beroep. Er staat echter wel beroep open tegen de onderdelen van het saneringsprogramma die voor een bepaalde locatie de maatregelkeuze bevatten, bijvoorbeeld de keuze om een geluidsscherm te plaatsen of dat juist niet te doen. Zodoende kunnen eigenaren en bewoners van de geluidgevoelige gebouwen die een te hoge geluidbelasting ondervinden en waarvoor het saneringsprogramma wordt vastgesteld, opkomen tegen de maatregelkeuze in het saneringsprogramma. Uiteraard kunnen ook andere belanghebbenden wier belangen rechtstreeks zijn betrokken bij deze maatregelkeuze beroep instellen tegen de desbetreffende onderdelen van het saneringsprogramma.

Onderdelen C en D

Met de wijziging van de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.2, eerste lid, wordt bewerkstelligd dat de herberekening van geluidproductieplafonds pas plaatsvindt nadat de desbetreffende plafonds onherroepelijk zijn geworden. Dit voorkomt dat lopende procedures, die zich in verschillende stadia kunnen bevinden ten tijde van de inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, onnodig worden belast. Overigens zal het aantal geluidproductieplafonds dat op dat moment nog niet onherroepelijk is, naar verwachting beperkt zijn. Het merendeel van de geluidproductieplafonds zal direct na inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet worden herberekend en de herberekende waarde zal daarna in het geluidregister worden opgenomen. De herberekende waarde van de overige geluidproductieplafonds zal in het geluidregister worden opgenomen zodra die plafonds onherroepelijk zijn.

Onderdelen E en F, onder a

De artikelen 3.5 en 3.6 van het wetsvoorstel voorzien erin dat de Wet geluidhinder (en de onderliggende regelgeving) van kracht blijft tot het moment waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Een onverkorte toepassing van de Wet geluidhinder terwijl de Omgevingswet in werking is getreden is niet mogelijk omdat de Wet geluidhinder verwijst naar rechtsfiguren in wettelijke bepalingen die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingetrokken. De onderdelen E en F (onder a) ondervangen dit door in de artikelen 3.5 en 3.6 te bepalen dat in plaats van die rechtsfiguren de onder de Omgevingswet vergelijkbare rechtsfiguren moeten worden gelezen.

Onderdelen E en F, onder b

Het wetsvoorstel regelt in de artikelen 3.5, tweede lid, en 3.6, tweede lid, dat provincies en gemeenten op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldoen aan de plicht om bij besluit geluidproductieplafonds als omgevingswaarden vast te stellen. De wijziging van deze artikelen strekt ertoe gemeenten en provincies daartoe een termijn te stellen, in plaats van dat de vaststelling dient te geschieden op één specifiek tijdstip. Dit biedt gemeenten en provincies meer flexibiliteit bij die vaststelling en stelt hen ook in staat zo mogelijk al snel na inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet de geluidproductieplafonds vast te stellen.

Onderdeel G, onder 1

Artikel 22.1, dat via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet wordt opgenomen, regelt de inhoud van het tijdelijke deel van het omgevingsplan. In dat artikel wordt een nieuw onderdeel b ingevoegd, waarin wordt bepaald dat ook de kaarten, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, en de besluiten, bedoeld in artikel 3.5, derde lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, daarvan deel uitmaken.

Artikel 3.5 bevat een aantal gelijkstellingen, waarmee bepaalde besluiten die zijn vastgesteld op grond van het recht zoals dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gold, worden gelijkgesteld met bepaalde besluiten op grond van de Omgevingswet.

In artikel 3.5, tweede lid, worden de kaarten genoemd, die met toepassing van artikel 12a, vijfde lid, van de Wet bodembescherming op grond van het Besluit bodemkwaliteit zijn vastgesteld. Het gaat daarbij om kaarten met gegevens over de kwaliteit van de bodem die door de gemeenteraad zijn vastgesteld, en om kaarten met gegevens over de functie van de bodem die door burgemeester en wethouders zijn vastgesteld. Deze kaarten spelen een rol bij de toepassing van de regels in het Besluit bodemkwaliteit over het toepassen van grond en baggerspecie en het afgeven van milieuhygiënische verklaringen over de kwaliteit van de bodem of toe te passen grond en baggerspecie.

In artikel 3.5, derde lid, gaat het om de besluiten waarmee gemeenteraden op grond van het Besluit bodemkwaliteit de nota's bodembeheer hebben vastgesteld. In de nota's bodembeheer zijn voor aangewezen bodembeheergebieden voor het toepassen van grond en baggerspecie in de gemeente waarden voor de kwaliteit van de bodem gesteld, die afwijken van de generieke waarden voor het toepassen van grond en baggerspecie die in het Besluit bodemkwaliteit zelf zijn opgenomen.

Onderdeel G, onder 2

Het is wenselijk om een kleine onvolkomenheid te herstellen in het overgangsrecht in artikel 3.2a van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet. Dat artikel regelt dat handhaving van de zorgplicht bodem (artikel 13 Wet bodembescherming) plaatsvindt met toepassing van het oude recht, ingeval van vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet veroorzaakte verontreiniging. De reikwijdte van het artikel was echter onbedoeld beperkt tot uitsluitend na inwerkingtreding ontdekte verontreiniging, terwijl beoogd was dat het overgangsrecht van toepassing is op alle verontreiniging die is veroorzaakt voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, ongeacht of die voor of na inwerkingtreding is ontdekt. Immers, tot en met de dag voor inwerkingtreding kan een verontreiniging worden ontdekt, maar het is mogelijk dat het bevoegd gezag nog geen gelegenheid heeft gehad om ook een handhavingsbesluit vast te stellen vóór inwerkingtreding. Het overgangsrecht in artikel 3.2a beoogde dat ook in die situaties het na inwerkingtreding mogelijk blijft om te handhaven op basis van artikel 13 van de Wet bodembescherming.

Onderdeel G, onder 3

In artikel 3.5 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet worden drie leden ingevoegd en wordt de formulering van het tweede lid met de nieuwe leden in overeenstemming gebracht. De nieuwe bepalingen hebben tot doel om ervoor te zorgen dat besluiten die op grond van artikel 12a, tweede lid, van de Wet bodembescherming of artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit zijn vastgesteld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog gedurende een overgangperiode van kracht blijven.

De besluiten waarom het gaat, bevatten een gebiedsspecifiek toetsingskader voor het toepassen van grond of baggerspecie op of in de landbodem of in oppervlaktewater. Zij hebben doorgaans de vorm van een nota bodembeheer. Hierin kunnen lokale maximale waarden voor de bodemkwaliteit worden vastgesteld die afwijken van de waarden die zijn opgenomen in de generieke regels die in het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit voor het toepassen van grond of baggerspecie zijn gesteld. In de besluiten moet onder meer een kaart zijn opgenomen, waarop een bodembeheergebied is aangegeven waar het gebiedsspecifieke toetsingskader geldt, en een motivering van het in dat gebied gevoerde beleid. De besluiten kunnen zijn vastgesteld door de gemeenteraad (voor toepassen op de landbodem in de gemeente) of, voor toepassen in een oppervlaktewaterlichaam, het algemeen bestuur van het waterschap (voor zover het regionale wateren betreft die bij het waterschap in beheer zijn) of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (voor rijkswateren).

De mogelijkheid om een gebiedsspecifiek toetsingskader vast te stellen blijft onder de Omgevingswet bestaan. De besluiten nemen dan de vorm aan van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften.

In het derde lid wordt een besluit van de gemeenteraad dat is vastgesteld met toepassing van artikel 12a, tweede lid, van de Wet bodembescherming, gelijkgesteld met een deel van het omgevingsplan. Dit gebiedsspecifieke toetsingskader van de gemeente wordt opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. De in deze nota van wijziging voorgestelde wijziging van artikel 22.1 van de Omgevingswet voorziet hierin. De duur van dit overgangsrecht wordt bepaald bij koninklijk besluit.

In het vierde lid wordt een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap gelijkgesteld met een deel van de waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet (artikel 3.5, derde lid). Het besluit kan op grond van artikel 6.6, tweede lid of derde lid, van de Waterwet zijn vastgesteld. In het eerste lid is sprake van een besluit tot vaststelling van voorschriften, in het tweede geval van een verordening van een waterschap. De duur van het overgangsrecht voor de waterschapsverordening wordt eveneens bepaald bij koninklijk besluit. Hierin voorziet artikel 22.15 van de Omgevingswet, dat via het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in die wet wordt ingevoegd.

In het vijfde lid wordt een besluit tot vaststelling van voorschriften dat door de Minister is genomen, gelijkgesteld met een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet (artikel 3.5, vierde lid).

Onderdeel G, onder 4

Deze wijziging van artikel 4.1 van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet betreft een verbetering van de bepaling over de harmonisatie van totstandkomingsregels van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op grond van die wet.

Onderdelen H en I

Het stellen van regels betreffende geluid op het niveau van algemene maatregel van bestuur binnen het nieuwe stelsel van omgevingsrecht krijgt zijn beslag in het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet. Op diverse aan te passen algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zijn nu bijzondere procedureregels van toepassing (voorhangprocedures, latere inwerkingtreding, voordrachtprocedures, publieksparticipatie). Die procedures kennen onderlinge verschillen. Om onnodige procedurelasten en vertraging te voorkomen, wordt voorgesteld om deze totstandkomingsregels te vervangen door de geharmoniseerde regels die in de Omgevingswet zijn opgenomen voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Dit betekent dat dezelfde waarborgen bestaan. Het betreft onder meer de publicatie van het ontwerp op internet en de mogelijkheid voor eenieder om zienswijzen kenbaar te maken (publieksparticipatie) en, voor algemene maatregelen van bestuur, een voorhangprocedure bij beide kamers van de Staten-Generaal.

In artikel 5.2 van de Invoeringswet Omgevingswet is een soortgelijke bepaling opgenomen voor de totstandkomingsvereisten met betrekking tot het Invoeringsbesluit Omgevingswet en de Invoeringsregeling Omgevingswet. De inhoud en formulering van deze artikelen zijn vergelijkbaar met artikel 10.1 van de Invoeringswet Wabo, artikel 10.1 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening en artikel 1A van hoofdstuk 11 van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Algemene wet bestuursrecht. Belangrijk verschil is dat daarin de procedures buiten toepassing werden verklaard. Het voorgestelde artikel 4.1 (nieuw) zorgt, net als artikel 5.2 van de Invoeringswet Omgevingswet, voor een gelijkschakeling met de procedures op grond van de Omgevingswet.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 8

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 27 juni 2019

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

A

In onderdeel W vervalt «In artikel 16.24 wordt «de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6» vervangen door: de paragrafen 16.3.1a tot en met 16.3.6.».

B

Na onderdeel W wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

X

In artikel 16.24 wordt «de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6» vervangen door: de paragrafen 16.3.1a tot en met 16.3.6.

Toelichting

Abusievelijk is in de eerste nota van wijziging de wijziging van onderdeel X van het wetsvoorstel niet voorzien van de aanduiding «X», met als gevolg dat onderdeel W twee niet met elkaar samenhangende wijzigingsopdrachten bevat. Dit wordt met deze nota van wijziging hersteld.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2019

Met het oog op de plenaire behandeling van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstuk 35 054) op donderdag 27 juni aanstaande hebt u verzocht om een omzettingstabel waarin wordt aangegeven hoe de huidige geluidwetgeving wordt omgezet naar het stelsel van de Omgevingswet.

Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek. De gevraagde informatie treft u aan in de bijlage¹.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 10

MOTIE VAN HET LID SMEULDERS

Voorgesteld 27 juni 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in het voorlopige Aanvullingsbesluit geluid diverse geluidsnormen worden gesteld;

overwegende dat de volksgezondheid geen expliciet criterium is voor de normstelling in het voorlopige Aanvullingsbesluit geluid;

van mening dat het belang van de volksgezondheid een belangrijk criterium zou moeten zijn bij het stellen van geluidsnormen;

verzoekt de regering, om het belang van de volksgezondheid expliciet op te nemen in het definitieve Aanvullingsbesluit geluid,

en gaat over tot de orde van de dag.

Smeulders

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 11

MOTIE VAN HET LID VAN GERVEN

Voorgesteld 27 juni 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat laagfrequent geluid tot slaapritmestoornissen en andere gezondheidsklachten kan leiden en dat in Denemarken reeds normen voor deze vorm van geluid zijn gesteld;

overwegende dat de regering momenteel onderzoek doet naar de gezondheidseffecten van laagfrequent geluid, maar dat Nederland nog geen normen kent;

verzoekt de regering, bij het lopende onderzoek naar de gevolgen van laagfrequent geluid tevens de Deense normen op deze vorm van geluid te onderzoeken en een geluidsnorm te ontwikkelen die hiermee overeenkomt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Gerven

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

Nr. 12

MOTIE VAN HET LID VON MARTELS

Voorgesteld 27 juni 2019

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat aan de hand van een wettelijke methodiek berekend wordt of de kosten van een geluidsbeperkende maatregel, zoals stiller asfalt of geluidsschermen, opwegen tegen het resultaat, het zogenaamde doelmatigheidscriterium;

overwegende dat een heroverweging van het doelmatigheidscriterium wenselijk is, omdat toepassing van dat criterium kan leiden tot instandhouding van geluidshinder;

verzoekt de regering, om de ministeriële Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder te evalueren en te heroverwegen, waarbij versoepeling van de criteria voor alle rijkswegen uitgangspunt is;

verzoekt de regering voorts, om daarbij aan de Kamer enkele varianten van versoepeling voor te leggen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Von Martels

Vergaderjaar 2018–2019

35 054

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)

A

GEWIJZIGD VOORSTEL VAN WET

2 juli 2019

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de Omgevingswet aan te vullen met regels over de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

HOOFDSTUK 1 WIJZIGINGEN IN DE OMGEVINGSWET

Artikel 1.1 (Omgevingswet)

De Omgevingswet wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2.10 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, en het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de aard en de termijn als de omgevingswaarde een geluidproductieplafond is.

B

Artikel 2.11, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening, algemene maatregel van bestuur of besluit als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, zijn

vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening, de maatregel of het besluit anders is bepaald.

C

In paragraaf 2.3.2 wordt na artikel 2.11 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.11a (verplichte omgevingswaarden gemeente voor geluidproductie industrieterreinen)

Bij omgevingsplan worden in ieder geval als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vastgesteld rondom industrieterreinen waar bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten kunnen worden verricht die in aanzienlijke mate geluid kunnen veroorzaken.

D

Artikel 2.12, tweede lid, komt te luiden:

2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur of besluit als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel of het besluit anders is bepaald.

E

Na artikel 2.12 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.12a (omgevingswaarden provincie voor geluidproductie industrieterreinen)

1. Op verzoek van de gemeenteraad kunnen bij besluit van provinciale staten als omgevingswaarden geluidproductieplafonds worden vastgesteld rondom de in artikel 2.11a bedoelde industrieterreinen als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van die industrieterreinen.

2. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

F

In paragraaf 2.3.3 wordt na artikel 2.13 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.13a (verplichte omgevingswaarden provincie voor geluidproductie wegen en lokale spoorwegen)

1. Provinciale staten stellen bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van bij omgevingsverordening aangewezen:

a. wegen in beheer bij de provincie,

b. lokale spoorwegen, voor zover gelegen buiten de gebieden die op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn aangewezen.

2. Provinciale staten kunnen deze bevoegdheid delegeren aan gedeputeerde staten.

G

Artikel 2.15 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede tot en met vierde lid worden vernummerd tot derde tot en met vijfde lid.

2. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds vast aan weerszijden van bij ministeriële regeling aangewezen:

- a. wegen in beheer bij het Rijk,
- b. hoofdspoorwegen.

3. In het vijfde lid (nieuw) wordt «tweede lid» vervangen door: vierde lid.

H

Aan artikel 2.16, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij de gemeente, lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b, en industrieterreinen.

I

Aan artikel 2.17, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. de beheersing van geluid afkomstig van wegen als bedoeld onder b.

J

Artikel 2.18, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt «geluidhinder» vervangen door: geluid.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt na onderdeel e een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. de beheersing van geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, en van industrieterreinen als toepassing is gegeven aan artikel 2.12a.

K

Artikel 2.19, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel b wordt geletterd c.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. bij Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat: de beheersing van geluid afkomstig van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen die zijn aangewezen op grond van artikel 2.15, tweede lid,.

L

Aan artikel 2.24 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Regels als bedoeld in het eerste en tweede lid kunnen ook betrekking hebben op de uitoefening van de taak, bedoeld in artikel 2.19, derde lid, onder b, door de beheerder, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Spoorwegwet.

M

Artikel 2.25, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan onderdeel a wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
9°. een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, of 2.15, tweede lid, of een besluit tot vaststelling van geluidwerende maatregelen als bedoeld in artikel 2.43,.

2. Onderdeel b komt te luiden:

b. de uitoefening van een taak als bedoeld in paragraaf 2.4.1, de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.38 of het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°.

N

Artikel 2.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt «geluidhinder» vervangen door: geluid.

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen en lokale spoorwegen.

O

Artikel 2.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel d komt te luiden:

d. het beschermen van de gezondheid, met betrekking tot de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen,.

2. In onderdeel e wordt «onder b» vervangen door: onder c.

P

In artikel 2.29, tweede lid, onder d, wordt «de geluidbelasting» vervangen door: het geluid.

Q

Na artikel 2.29 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.29a (verplichte instructieregels Rijk geluidproductieplafonds)

Regels op grond van artikel 2.24 worden in ieder geval gesteld over besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden met het oog op het beschermen van de gezondheid.

R

Artikel 2.33, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen b en c worden geletterd c en d.

2. Na onderdeel a wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een doelmatige beheersing van het geluid afkomstig van wegen als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder c,.

S

Artikel 2.34, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c en d worden geletterd d en e.

2. Na onderdeel b wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

c. provinciale staten over een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden rondom industrieterreinen als bedoeld in artikel 2.12a, eerste lid, waarop zich voorzieningen voor defensie bevinden,.

T

Na artikel 2.42 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.43 (geluidwerende maatregelen aan gebouwen)

1. Het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat bepalen bij besluit of, en zo ja, welke maatregelen aan een gebouw worden getroffen ter beperking van het geluid in het gebouw. De eerste zin is alleen van toepassing in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

2. Het besluit wordt ingetrokken in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald.

U

In artikel 3.6, eerste lid, onder d, wordt «de geluidbelasting» vervangen door: het geluid.

Ua

Artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, komt te luiden:

1. Gedeputeerde staten stellen ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai, overeenkomstig artikel 3.6, een actieplan vast voor de volgende geluidbronnen:

a. belangrijke wegen als bedoeld in artikel 3, onder n, van die richtlijn, als het gaat om wegen die:

1°. in beheer zijn bij de provincie, of

2°. in beheer zijn bij een gemeente of waterschap en zijn gelegen buiten een agglomeratie als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid,.

V

Artikel 3.10, tweede lid, onder b, komt te luiden:

b. kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening:

1°. een ander bestuursorgaan worden aangewezen dat het programma vaststelt,

2°. worden bepaald dat in plaats van de plicht, bedoeld in het eerste lid, een daarbij aangewezen bestuursorgaan of andere instantie maatregelen treft, gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.

W

In artikel 3.12 wordt na «opgenomen maatregelen» ingevoegd: of de maatregelen, bedoeld in artikel 3.10, tweede lid, onder b, onder 2°.

X

In artikel 16.24 wordt «de paragrafen 16.3.2 tot en met 16.3.6» vervangen door: de paragrafen 16.3.1a tot en met 16.3.6.

Y

Na paragraaf 16.3.1 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 16.3.1a Geluidproductieplafonds

Artikel 16.24a (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

Z

Aan artikel 16.78 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Een besluit tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden als bedoeld in de artikelen 2.12a, eerste lid, 2.13a, eerste lid, en 2.15, tweede lid, treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is bekendgemaakt. Als eerdere inwerkingtreding volgens het bevoegd gezag vanwege spoedeisende omstandigheden nodig is, kan het bevoegd gezag bepalen dat het besluit eerder in werking treedt.

AA

Aan artikel 16.88, tweede lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel i door een komma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

j. de wijze waarop rechthebbenden van een gebouw instemmen met het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 2.43, eerste lid.

AB

Artikel 20.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zesde lid wordt vernummerd tot zevende lid.

2. Na het vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het eerste lid worden voor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat of de andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

3. In onderdeel a van het zevende lid (nieuw) wordt «eerste lid» vervangen door: eerste en zesde lid.

AC

In artikel 20.3, eerste lid, wordt «artikel 2.13» vervangen door: de artikelen 2.11a, 2.12a, eerste lid, 2.13, eerste lid, en 2.13a, eerste lid.

AD

Aan hoofdstuk 22 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

Afdeling 22.2 Sanering geluid decentralisatie infrastructuur

Artikel 22.18 (vaststellen van programma)

1. Het college van burgemeester en wethouders stelt uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij de gemeente en van lokale spoorwegen, voor zover deze niet zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b.

2. Het algemeen bestuur van een waterschap stelt uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij het waterschap.

3. Gedeputeerde staten stellen uiterlijk op 18 juli 2038 een programma vast, gericht op het reduceren van geluid van wegen in beheer bij de provincie en van lokale spoorwegen, voor zover deze zijn aangewezen op grond van artikel 2.13a, eerste lid, aanhef en onder b.

4. De artikelen 2.25, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, 16.27, 16.77a, tweede lid, en 16.88 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in artikel 16.27, tweede lid, voor «die wijziging niet ziet op een in dat programma opgenomen beschrijving van een activiteit als gevolg waarvan de activiteit is toegestaan» wordt gelezen «die wijziging niet ziet op een in dat programma opgenomen maatregelkeuze voor een locatie».

HOOFDSTUK 2 INTREKKING EN WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN

Paragraaf 2.1 Intrekken van de Wet geluidhinder

Artikel 2.1 (Intrekken wet geluidhinder)

De Wet geluidhinder wordt ingetrokken.

Paragraaf 2.2 Wijziging van andere wetten

Artikel 2.2 (Algemene douanewet)

De Algemene douanewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:3, vierde lid, vervalt:, de Wet geluidhinder.

B

In de bijlage bij de artikelen 1:1 en 1:3 vervalt: – Wet geluidhinder.

Artikel 2.3 (Algemene wet bestuursrecht)

Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

1. Hoofdstuk 1, artikel 1, wordt als volgt gewijzigd:

a. In de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer vervalt in onderdeel a: 11.18.

b. In de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met o, tot c tot en met p, na onderdeel a ingevoegd:

b: artikel 2.13a, eerste lid, voor zover het betreft de eerste vaststelling en daarbij toepassing is gegeven aan op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet gestelde regels over vaststelling van geluidproductieplafonds op basis van de historische geluidproductie, vermeerderd met 1,5 dB.

c. Aan de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verwijdering van de punt aan het slot van onderdeel p, een onderdeel toegevoegd, luidende:

q. artikel 22.18, voor zover het niet betreft een onderdeel van een programma dat voor een locatie de maatregelkeuze bevat.

2. Hoofdstuk 2, artikel 2, wordt als volgt gewijzigd:

a. De zinsnede met betrekking tot de Wet geluidhinder vervalt.

b. In de zinsnede met betrekking tot de Omgevingswet wordt, onder verlettering van de onderdelen b tot en met h, tot e tot en met k, na onderdeel a ingevoegd:

b. artikel 2.12a, eerste lid

c. artikel 2.13a, eerste lid

d. artikel 2.15, tweede lid.

Artikel 2.4 (Wet milieubeheer)

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

De titels 11.1 en 11.3 van hoofdstuk 11 vervallen.

B

In de opsomming in artikel 13.1, tweede lid, vervalt: de Wet geluidhinder,.

C

Artikel 18.2j vervalt.

D

In artikel 20.3, eerste lid, vervalt: de Wet geluidhinder,;

E

In artikel 21.6, vierde lid, vervalt:

a. 11.1, eerste lid, 11.3, eerste lid,

b. 11.29, vierde lid,.

In de opsomming van bijlage 1 vervalt: Wet geluidhinder.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGSRECHT

Artikel 3.1 (algemeen overgangsrecht hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:

- a. de vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in artikel 11.31, eerste lid, van de Wet milieubeheer is ingediend,
- b. de ambtshalve vaststelling of wijziging van geluidproductieplafonds als het besluit is bekendgemaakt voor dat tijdstip,
- c. een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in dat artikel is ingediend,
- d. de vaststelling van een overschrijdingsbesluit als bedoeld in artikel 11.49, eerste lid, van de Wet milieubeheer waarvoor voor dat tijdstip een verzoek als bedoeld in dat artikel is ingediend.

2. Als op grond van hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een plicht bestond tot het treffen van geluidwerende of geluidbeperkende maatregelen op grond van een onherroepelijk besluit, of op grond van een besluit dat onder de werking van dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn getroffen, blijft op die plicht de Wet milieubeheer van toepassing.

3. Artikel 11.22 van de Wet milieubeheer blijft van toepassing totdat de in dat artikel bedoelde beheerder over het laatste volledige kalenderjaar waarop hoofdstuk 11 van die wet van toepassing was een verslag over de naleving van de geluidproductieplafonds in dat kalenderjaar aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft gezonden.

Artikel 3.2 (overgangsrecht geluidproductieplafonds langs rijkswegen en hoofdspoorwegen)

1. De volgende geluidproductieplafonds worden, als zij onherroepelijk zijn, door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat met bij ministeriële regeling gestelde rekenvoorschriften herberekend:

- a. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet vastgestelde geluidproductieplafonds,
- b. de geluidproductieplafonds die onder de werking van artikel 3.1, eerste lid, onder a en d, of 3.3, tweede lid, onder c, vallen,
- c. de geluidproductieplafonds die zijn opgenomen in een ontwerp-tracébesluit dat op of na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet ter inzage is gelegd.

2. De herberekende geluidproductieplafonds gelden als bij besluit als omgevingswaarden vastgestelde geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

3. Een ontheffing van de verplichting tot naleving van een geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 11.24 van de Wet milieubeheer geldt als een bij besluit als omgevingswaarde vastgesteld geluidproductieplafond als bedoeld in artikel 2.15, tweede lid, van de Omgevingswet.

4. Als in een ontheffing als bedoeld in het derde lid een voorschrift is opgenomen over de mate van overschrijding van het geluidproductieplafond, wordt die mate van overschrijding door Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat herberekend met de in het eerste lid bedoelde rekenmethode.

Artikel 3.3 (overgangsrecht geluidsanering Wet milieubeheer)

1. Afdeling 11.3.6 van de Wet milieubeheer blijft van toepassing tot 1 januari 2024.

2. In geval van toepassing van het eerste lid blijft hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer van toepassing op:

a. een op grond van artikel 11.56, eerste lid, van die wet ingediend verzoek om vaststelling van een saneringsplan, totdat dit saneringsplan onherroepelijk is,

b. een wijziging van een saneringsplan of de termijn waarbinnen de daarin opgenomen saneringsmaatregelen moeten zijn getroffen als bedoeld in artikel 11.61 van die wet, totdat deze wijziging van dit saneringsplan of deze termijn onherroepelijk is,

c. een op grond van artikel 11.63, eerste lid, van die wet ingediend verzoek tot verlaging van geluidproductieplafonds, totdat deze verlaging van geluidproductieplafonds onherroepelijk is, en

d. de in de saneringsplannen opgenomen saneringsmaatregelen en de eventuele geluidwerende maatregelen, totdat deze maatregelen getroffen zijn.

Artikel 3.4 (algemeen overgangsrecht Wet geluidhinder)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op de onderstaande besluiten totdat deze onherroepelijk zijn:

a. het nemen van een besluit tot aanleg of reconstructie van een weg of aanleg of wijziging van een spoorweg buiten toepassing van de bestemmingsplanprocedure waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder en waarvoor de resultaten van het vereiste akoestische onderzoek en een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn voor dat tijdstip aan het college van burgemeester en wethouders zijn overgelegd,

b. het vaststellen van een programma van maatregelen, een saneringsprogramma of het vaststellen van de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidsbelasting en maatregelen waarbij uitvoering wordt gegeven aan de Wet geluidhinder, voor bij algemene maatregel van bestuur aangegeven saneringsprojecten.

2. Als op grond van de Wet geluidhinder zoals die gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een plicht bestond tot het treffen van maatregelen als bedoeld in het eerste lid op grond van een onherroepelijk besluit, of op grond van een besluit dat onder de werking van dit artikel valt, en die maatregelen op dat tijdstip nog niet zijn getroffen, blijft op die plicht de Wet geluidhinder van toepassing.

Artikel 3.5 (overgangsrecht wegen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds langs provinciale wegen)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

a. de op dat tijdstip aanwezige, in aanleg zijnde of geprojecteerde wegen in beheer bij de provincie, totdat provinciale staten op grond van artikel 2.13a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds hebben vastgesteld aan weerszijden van die wegen, en deze besluiten in werking zijn getreden, met dien verstande dat:

1°. in de artikelen 74, 76, 77, 79, 99 en 110c van de Wet geluidhinder voor «bestemmingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet» of, waar van toepassing, «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

2°. in de artikelen 76 en 77 van de Wet geluidhinder voor «wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening» en «wijzigings- of uitwerkingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet»,

3°. in artikel 76a van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

4°. in de artikelen 98 en 104a van de Wet geluidhinder voor «tracébesluit» wordt gelezen «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

5°. in artikel 98 van de Wet geluidhinder voor «wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 5 van de Spoedwet wegverbreding» wordt gelezen «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

6°. in artikel 98 van de Wet geluidhinder voor «geluidplan als bedoeld in artikel 6, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding» wordt gelezen «programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet»,

7°. in artikel 110c van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

b. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

1°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk VI van de Wet geluidhinder, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,

2°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 76a van de Wet geluidhinder, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip.

2. Voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaande weg in beheer bij de provincie wordt uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de plicht tot het bij besluit als omgevingswaarden vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.13a, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet.

Artikel 3.6 (overgangsrecht industrieterreinen Wet geluidhinder en invoering geluidproductieplafonds rondom industrieterreinen)

1. Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

a. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanwezige industrieterreinen als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder, totdat de gemeenteraad, respectievelijk provinciale staten, op grond van artikel 2.11a van de Omgevingswet bij omgevingsplan als omgevingswaarden geluidproductieplafonds heeft vastgesteld, respectievelijk op grond van artikel 2.12, derde lid, bij besluit als omgevingswaarden geluidproductieplafonds hebben vastgesteld rondom die industrieterreinen, en deze besluiten in werking zijn getreden, met dien verstande dat:

1°. in de artikelen 40, 41, 46, 48, 55, 56, 57 en 110c van de Wet geluidhinder voor «bestemmingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet» of, waar van toepassing, «projectbesluit als bedoeld in afdeling 5.2 van de Omgevingswet»,

2°. in artikel 41 van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunningen voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht» wordt gelezen «omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet»,

3°. in de artikelen 48 en 57 van de Wet geluidhinder voor «wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening» en «wijzigings- of uitwerkingsplan» wordt gelezen «omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet»,

4°. in de artikelen 49 en 58 van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

5°. in artikel 110c van de Wet geluidhinder voor «omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan wordt afgeweken» wordt gelezen «omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet»,

b. de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanwezige terreinen waarvan de geluidszone op grond van artikel 41, derde lid, van de Wet geluidhinder voortbestaat, totdat aan de verplichting tot het vaststellen van een omgevingsplan, bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet, is voldaan,

c. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

1°. het bij bestemmingsplan wijzigen en opheffen van een geluidszone op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip,

2°. het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde en geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder, waarvoor voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend,

3°. het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 49 en 58 van de Wet geluidhinder, waarvoor de aanvraag is ingediend voor dat tijdstip,

4°. het vaststellen van een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder, waarvan het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd voor dat tijdstip.

2. Voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaand industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder wordt uiterlijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan aan de plicht tot het bij omgevingsplan als omgevingswaarden vaststellen van geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 2.11a van de Omgevingswet.

3. In afwijking van de artikelen 2.11a en 2.12a, eerste lid, van de Omgevingswet worden voor een op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet bestaand industrieterrein als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder dat als industrieterrein van regionaal belang is aangewezen bij provinciale verordening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet ruimtelijke ordening bij besluit als omgevingswaarden geluidproductie-

plafonds vastgesteld door provinciale staten. Aan deze plicht wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip voldaan.

4. Een besluit tot vaststelling van maatregelen als bedoeld in artikel 63, vierde lid, van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

5. Een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder geldt als een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.

Artikel 3.7 (vangnetbepaling)

Bij algemene maatregel van bestuur kan overgangsrecht worden geregeld voor een bepaling in de Wet geluidhinder of hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer, die wordt vervangen door een bepaling in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet, voor zover hierin niet is voorzien in het overgangsrecht in deze wet.

HOOFDSTUK 3A OVERIGE BEPALINGEN

Artikel 3a.1 (wijziging Aanvullingswet bodem Omgevingswet)

Indien het bij koninklijke boodschap van 22 januari 2018 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet) (Kamerstukken 34 864) tot wet is of wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

1. In artikel 1.1 wordt na onderdeel I een onderdeel ingevoegd, luidende:

la

In artikel 22.1 wordt, onder verlettering van onderdeel b tot c, een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. de kaarten, bedoeld in artikel 3.5, tweede lid, van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet, en de besluiten, bedoeld in artikel 3.5, derde lid, van die wet,.

2. In artikel 3.2a wordt de zinsnede «die na dat tijdstip wordt ontdekt» vervangen door: ook indien die na dat tijdstip wordt ontdekt.

3. Artikel 3.5 wordt als volgt gewijzigd.

a. In het tweede lid wordt «een deel van een omgevingsplan» vervangen door: deel van een omgevingsplan.

b. Onder vernummering van het derde lid tot zesde lid, worden drie leden ingevoegd, luidende:

3. Een besluit van de gemeenteraad over het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem als bedoeld in artikel 12a, tweede lid, van de Wet bodembescherming geldt als deel van een omgevingsplan als bedoeld in artikel 2.4 van de Omgevingswet.

4. Een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap tot vaststelling van voorschriften over het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater als bedoeld in artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet en een verordening van een waterschap als bedoeld in artikel 6.6, derde lid, van die wet, voor zover die betrekking heeft op het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater, gelden als deel

van een waterschapsverordening als bedoeld in artikel 2.5 van de Omgevingswet.

5. Een besluit van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vaststelling van voorschriften over het toepassen van grond of baggerspecie in oppervlaktewater als bedoeld in artikel 6.6, tweede lid, van de Waterwet geldt gedurende twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet als een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet.

4. Artikel 4.1 wordt als volgt gewijzigd:

a. Aan het eerste lid wordt de volgende zin toegevoegd: Op de voorbereiding van een ministeriële regeling in verband met de invoering van de Aanvullingswet bodem Omgevingswet is artikel 23.4 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing.

b. In het tweede lid, onder d, wordt «Onze Minister van Infrastructuur en Milieu» vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

HOOFDSTUK 4 SLOTBEPALINGEN

Artikel 4.1 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet en Aanvullingsregeling geluid Omgevingsrecht)

1. Op de voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur in verband met de invoering van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet zijn de artikelen 23.4 en 23.5 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing. Op de voorbereiding van een ministeriële regeling in verband met de invoering van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is artikel 23.4 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing.

2. De artikelen, bedoeld in het eerste lid, treden in de plaats van wettelijke voorschriften waarin is bepaald dat:

a. over het ontwerp van een regeling of het voornemen tot het treffen van een regeling advies moet worden gevraagd of extern overleg moet worden gevoerd,

b. van het ontwerp van een regeling kennis moet worden gegeven,

c. de voordracht niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd,

d. de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur moet worden gedaan door een andere Minister dan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

e. door of namens een van de kamers der Staten-Generaal of een aantal leden daarvan kan worden verlangd dat het onderwerp of de inwerkingtreding van de regeling bij de wet wordt geregeld, en

f. een regeling niet eerder in werking kan treden dan nadat sinds haar vaststelling of bekendmaking een bepaalde termijn is verstreken.

3. Het tweede lid, aanhef en onder a, is niet van toepassing op het vragen van advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Artikel 4.2 (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende hoofdstukken, artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 4.3 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Aanvullingswet geluid Omgevingswet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

16

Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet) (35054).**

De voorzitter:

Aan de orde is de behandeling van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Ik heet de minister en de staatssecretaris van harte welkom. Uiteraard heet ik ook de leden en de mensen op de publieke tribune hartelijk welkom.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Wij hebben flinke spreektijden afgesproken. Die ga ik u ook geven. Als eerste geef ik het woord aan de heer Smeulders van GroenLinks. Meneer Smeulders, u hebt twaalf minuten, maar die hoeven niet op.



De heer Smeulders (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Vandaag spreken we opnieuw over een aanvullingswet behorende tot het stelsel van de nieuwe Omgevingswet of het nieuwe omgevingsrecht dat wij aan het maken zijn. De bodem is ongeveer anderhalve maand geleden al behandeld; de natuur is gisteren behandeld. Vandaag is de Aanvullingswet geluid aan de orde.

De Omgevingswet moet alles eenvoudiger en beter maken. Tot nu toe heeft mijn fractie echter niet het idee dat het stelsel ook echt eenvoudiger gaat worden. Dat merken wij ook nu wij hierover inbreng uit de samenleving krijgen. Voor veel organisaties is het nieuwe stelsel, zeker voor wat betreft het onderwerp dat vandaag voorligt, echt bijzonder lastig te doorgronden. Als de betrokken organisaties, vaak met professionals, dat al niet kunnen, hoe kunnen burgers dat dan dadelijk wel doen, vraag ik aan de bewindspersonen.

Het wordt niet per se eenvoudiger, maar GroenLinks vraagt zich ook sterk af of de Omgevingswet de kwaliteit van de leefomgeving daadwerkelijk zal verbeteren. Sterker nog, wij denken dat dit niet het geval is. Daarom hebben wij destijds als een van de weinige partijen tegen de invoering van de Omgevingswet gestemd. De Omgevingswet lijkt vooral een grote dereguleringsoperatie. Juist in een klein land als Nederland, waar de ruimte schaars is, moet de rijksoverheid de regie voeren over de kwetsbare ruimte die wij nog hebben, en moeten wij duidelijke minimumnormen stellen waar gemeenten, provincies en waterschappen zich aan moeten houden. Alleen dan kunnen wij de kwaliteit van onze leefomgeving en daarmee de kwetsbaarheden zo goed mogelijk beschermen.

Zoals gezegd ligt vandaag de Aanvullingswet geluid voor. Als ik tegen mensen, bijvoorbeeld in de fractie, zeg dat wij de Aanvullingswet geluid gaan bespreken, gaan er eerst wat wenkbrauwen omhoog, waarmee volgens mij zoiets

wordt uitgedrukt als "succes ermee". Maar al vrij snel gaat dan het gesprek over Schiphol of Lelystad en de geluids-overlast die wordt veroorzaakt door dit vliegveld en dit mogelijk toekomstige vliegveld — laten wij hopen dat het er niet komt. Als ik dan uitleg dat deze wet wel over geluid gaat, maar niet over het geluid van die vliegvelden, dan snapt niemand dat. Immers, als er één bron van geluids-overlast is waar heel veel mensen echt last van hebben — en misschien na de opening van Lelystad nog veel meer — is het wel de luchtvaart. Kunnen de bewindslieden aangeven waarom er niet voor gekozen is om ook de luchtvaart onder te brengen in de Omgevingswet? Als de Omgevingswet de alomvattende wet is voor de leefomgeving, waarom dan de grootste veroorzaker van geluidsoverlast niet opnemen in dit gloednieuwe stelsel?

Het voorliggende wetsvoorstel is bijzonder technisch van aard. Heel veel normstelling wordt in lagere regelgeving gevat. GroenLinks heeft hier, zoals wij al in eerdere debatten hebben aangegeven, moeite mee, omdat daarmee ook de parlementaire controle op deze vaak belangrijke normen minder sterk is. Graag hoor ik daarom van de minister van Binnenlandse Zaken hoe zij ervoor gaat zorgen dat de parlementaire controle gewaarborgd blijft.

Ik heb net al gezegd dat geluid voor veel mensen een grote bron van overlast is. Of je nu in de buurt van een vliegveld, vlak langs de snelweg of midden in een drukke stad woont, geluid kan bij mensen ook gezondheidsschade veroorzaken. Het is daarom belangrijk dat de overheid goede normen stelt, zodat gezondheidsschade zo veel mogelijk kan worden beperkt. Het lastige bij geluid is dat vaak niet direct duidelijk is dat er gezondheidsschade zal optreden. Blootgesteld worden aan geluidsoverlast zorgt er niet voor dat je in één keer een enorm probleem hebt. Maar het kan wel tot langdurige schade leiden.

Het is daarom niet voor niets dat de WHO, de Wereldgezondheidsorganisatie, richtlijnen heeft opgesteld voor het tegengaan van geluidsoverlast. Volgens de WHO is het omgevingsgeluid op veel plekken in Europa, en zeker ook in Nederland, te hard. Dat is schadelijk voor onze gezondheid, schadelijker zelfs dan we tot nu toe dachten. Uit het onderzoek van de WHO blijkt ook dat geluid een van de invloedrijkste omgevingsfactoren bij de gezondheid van mensen is. Overmatig geluid kan leiden tot zowel fysieke als mentale problemen. Te veel lawaai kan bijvoorbeeld ook stress veroorzaken, waardoor de bloeddruk kan stijgen. Dit kan weer leiden tot hart- en vaatziekten, waaronder dodelijke infarcten. Ook bestaan er verbanden tussen overmatig geluid en een verstoorde stofwisseling.

Hoe staat het, zo vraag ik de staatssecretaris, met het onderzoek naar hoe het WHO-rapport zich verhoudt tot de huidige wet- en regelgeving? Deelt zij de mening dat de WHO-normen als uitgangspunt zouden moeten dienen voor de normen die wij in Nederland hanteren? Kan zij toezeggen dat als uit die onderzoeken naar voren komt dat onze wet- en regelgeving niet voldoet, die wordt aangepast?

Voorzitter. Uitgangspunt bij de Omgevingswet, zo wordt steeds gezegd, is het feit dat het beschermingsniveau niet verslechtert. Maar is dat bij geluid ook zo? Geluidskundigen van de Nederlandse Stichting Geluidshinder die wij gesproken hebben, geven aan dat de voorkeurswaarden en maximale geluidswaarden met de komst van de Omgevingswet juist omhooggaan. Graag een reactie van de

staatssecretaris hierop. Kan zij echt toezeggen dat het beschermingsniveau in de onderliggende regelgeving niet verslechtert ten opzichte van de huidige wetgeving?

Voorzitter. Vanuit de provincies en gemeenten krijgen wij signalen dat zij vinden dat de lokale bestuurlijke afwegingsruimte wordt ingeperkt. Dat is ook wel interessant naar aanleiding van het debat dat we net hadden over wonen. Ook GroenLinks vindt het belangrijk dat er lokaal maatwerk geboden kan worden, zolang decentrale overheden zich houden aan de minimumnormen, waarvan wij als rijksoverheid hebben gezegd dat ze voor heel Nederland moeten gelden en die minimaal noodzakelijk zijn om de gezondheid van burgers, de natuur en de leefomgeving te beschermen. Kan de staatssecretaris ingaan op de zorgen die gemeenten en provincies hierover hebben geuit?

Een andere zorg van gemeenten en provincies gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden en de industrie bij de geluidsproductieplafonds; dat is een goed woord voor Scrabble. Mijn fractie snapt een deel van deze zorgen namelijk. Daarom vraag ik me af of het niet logischer zou zijn om niet de gemeenten maar de industrie zelf maatregelen te laten treffen om de omgevingswaarden te halen. Graag een reactie van de bewindspersonen daarop.

Gemeenten maken zich ook zorgen over de invoering van het nieuwe instrument: de basisgeluidsemisatie, de BGE. De zorg zit dan vooral in het feit dat er naar het idee van de gemeenten weer een nieuwe systematiek wordt opgetuigd. Ik kan me die zorg, eerlijk gezegd, best voorstellen. Daarom een aantal vragen hierover aan de staatssecretaris. Kan de staatssecretaris toelichten hoe de BGE zich verhoudt tot de instrumenten uit de Omgevingswet en de basisgeluidskaart op basis van de EU-richtlijn over omgevingslawaai? Kan de staatssecretaris de noodzaak van BGE nader toelichten in relatie tot de doelen van de stelselherziening Omgevingswet?

Voorzitter. In het verlengde hiervan nog een vraag over de rol van de gemeenten. In het nieuwe wettelijke stelsel krijgen gemeenten meer taken en bevoegdheden. Hebben de gemeenten evenwel voldoende middelen en deskundigheid in huis om deze nieuwe taken op zich te nemen? Of gaan ze daarvoor bijvoorbeeld bij de Omgevingsdiensten te rade? Ik ben benieuwd hoe beide bewindspersonen dat inschatten.

Tot slot kom ik nog even terug op het gezondheidsaspect. In de ruim tien jaar dat ik politiek actief ben, heb ik D66 altijd als groot pleitbezorger van dat aspect gehoord, alsook van het idee dat gezondheid in onze ruimtelijke regels en in onze wettelijke normen een veel stevigere plek moet krijgen. In het Aanvullingsbesluit geluid dat recentelijk ter consultatie heeft voorgelegen, worden een aantal kaders genoemd. In het rijtje van belangenafwegingen zien we het belang van volksgezondheid echter niet specifiek terug. Wat GroenLinks betreft zou het goed zijn om dit wel expliciet op te nemen. Graag een reactie van de staatssecretaris hierop. Ik overweeg in tweede termijn een motie op dit punt.

Tot zover mijn eerste termijn. Ik zie uit naar de beantwoording van de bewindspersonen. Alvast excuses voor de mensen die meekijken, dat het misschien wat technischer is dan gebruikelijk, maar het is ook een ongelofelijk ingewikkeld wetsvoorstel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Van Gerven van de Socialistische Partij. Hij heeft tien minuten.



De heer Van Gerven (SP):

Voorzitter. Ik was vorig weekend aan het fietsen in Ravenstein, een prachtige plaats in Noord-Brabant. Ik kwam daar bij een ontzettend druk restaurant bij de Maas. Ik wil een geluid laten horen wat daar goed te horen was. Even kijken of dit experiment lukt. Dit is de A50 bij Ravenstein, een hele drukke weg. Dat gaat de hele tijd van kedéng kedéng. Dan zit je daar, aan die mooie Maas, en die mensen horen de hele dag, en ook 's nachts, dat geluid.

Ik vroeg me af, want we hebben daar in de Kamer al vaker over gesproken, wat de stand van zaken is bij het oplossen van de geluidsproblematiek in Ravenstein. We behandelen nu de Omgevingswet, geluid. Dan is dat een voorbeeld van zoals het niet zou moeten. Die A50 ligt ook nog eens vrij hoog ten opzichte van de stad Ravenstein, waardoor het extra hinderlijk is, met name 's nachts.

De voorzitter:

Een interruptie van de heer Von Martels.

De heer Von Martels (CDA):

Ik vroeg me af wat de heer Van Gerven naar voren probeert te brengen, want ik had net toevallig mijn decibelmeter aan. Hoeveel decibel dacht hij dat er te horen waren op het moment dat die auto's voorbijraasden?

De heer Van Gerven (SP):

Hoeveel decibel? Ik zou het niet weten. Ik zat daar bij dat restaurant en ik hoorde het heel duidelijk. De relatieve overlast is daar al jaren heel hoog, er zijn geen geluidsschermen en die worden ook niet direct aangelegd, terwijl die bij andere gedeeltes van de A50 en de A59 wel aangelegd zijn of worden. De mensen in Ravenstein begrijpen niet dat er bij hen niet gehandeld wordt, terwijl er elders wel wordt gehandeld.

De heer Von Martels (CDA):

Ik denk dat zowel de heer Van Gerven als ik van mening is dat het ongewenst is dat we heel regelmatig bloot worden gesteld aan geluid. Ik had net ook de decibelmeter aan staan bij de vorige spreker, van GroenLinks. Hij kwam nog verder, zelfs tot 85 dB. Bent u van mening dat er ook een productieplafond voor Kamerleden moet worden ingesteld, als het gaat om de toon die zij uitspreken?

De heer Van Gerven (SP):

Ik zou dit willen beschouwen als vrijheid van meningsuiting. Daar mag ook een grote of luide toonhoogte bijhoren.

De voorzitter:

Dank u wel. Gaat u verder.

De heer **Van Gerven** (SP):
Of dat 85 dB was, weet ik niet, want dat is erg hard, hoor.

De **voorzitter**:
U hervat uw betoog.

De heer **Van Gerven** (SP):
Daar staan we weer. Dat zeg ik vooral tegen minister Ollongren. Zo zie je elkaar nooit en zo zie je de minister vaker dan je eigen vrouw, zou ik zeggen. Dat geldt in ieder geval voor mij bij deze behandeling van de Omgevingswet, geluid.

Mijn fractie heeft in de schriftelijke ronde voorafgaand aan dit debat haar verbazing geuit over de beperking van het bereik van deze wet tot regels voor infrastructuur en industrie. Met name het niet expliciet noemen van geluidregels voor windturbines heeft mijn fractie verbaasd, terwijl hier momenteel veel om te doen is. In het gebied van De Drentse Monden vonden zelfs bedreigingen plaats aan het adres van de eigenaren van de grond waarop de windmolens worden geplaatst en aan de aannemers die deze daar neer gaan zetten. Dat kan natuurlijk niet het doel zijn van de energieomvorming waar we allen achter staan.

De SP heeft grote bezwaren tegen het plaatsen van die 45 windmolens met ieder een hoogte van in totaal zo'n 200 meter dicht in de buurt van woonkernen, zeker op privaat land. Enkele kapitaalkrachtige windboeren krijgen de winst, de lusten. De omwonenden, die vaak geen cent te makken hebben, krijgen de overlast, de lasten. Dat alles is mogelijk gemaakt door de inzet van de Crisis- en herstelwet, om zo inspraakmogelijkheden te beknotten. Dat is bijzonder onrechtvaardig en ondemocratisch.

Voorzitter. Ik had ook andere voorbeelden kunnen geven van plaatsen waar het heel erg schuurt en wringt als gevolg van de plaatsing van windmolens: Venlo, Utrecht, Urk. Op vele plekken leiden ze tot een mate van verzet. Vaak gebeurt dat om verschillende redenen, maar meestal is de algemene deler dat grote windparken veel geluidsoverlast veroorzaken. Hoge molens vangen natuurlijk meer wind. Dat is mooi, maar ze produceren ook meer geluid.

Nu heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op eerdere vragen van de SP geantwoord dat de regels uit het zogeheten Activiteitenbesluit milieubeheer worden overgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en dat hierin de geluidsnormen voor windturbines ook zijn opgenomen; daardoor zou er per saldo niets veranderen aan deze normen. Maar een van de gevolgen van het plaatsen van steeds grotere windmolens — en dat geldt zeker voor molens die zo groot zijn als de molens die nu worden geplaatst — is de toename van het laagfrequent geluid, het lfg. Deze vorm van geluid heeft de eigenschap dat het veel verder draagt dan de hogere, beter hoorbare tonen. Dat heeft ook te maken met het resoneren via de muren. Daardoor hoor je het in de huizen nog beter dan daarbuiten. Met als gevolg: gezondheidsklachten. Dat neemt al enige jaren toe. Er is ook aanleiding om aan te nemen dat het bijvoorbeeld leidt tot het verstoren van het slaapritme. Dat is erg ongewenst. Het draagt bij aan stress en het leidt mogelijk uiteindelijk ook tot hart- en vaatziekten.

De regering heeft via het RIVM hiernaar oriënterend onderzoek gedaan. De uitkomsten daarvan zijn aanleiding geweest om een systematisch onderzoek te doen. Als het goed is, wordt dat dit jaar uitgevoerd. De reden dat ik dit onderzoek aanhaal, is Denemarken. Dat is natuurlijk het land van de moderne windmolens. Die zijn daar geloof ik zo'n beetje uitgevonden. Het is ook een land dat zijn energieproductie name door de windmolens in grote mate heeft weten te verduurzamen. Maar daar zijn ook normen vastgesteld voor laagfrequent geluid, anders dan in Nederland, als ik het goed heb begrepen. Die normen zijn er al vanaf de jaren negentig en die zijn in 2011 verder aangescherpt, vanwege de groei van het aantal, maar ook vanwege de omvang van de Deense windturbines. In Nederland zijn op dat vlak geen normen gesteld. Mijn vraag is dus aan het kabinet: waarom doen we dat niet? Waarom volgen we niet het Deense model? Wij vinden dat een goed uitgangspunt, want er is toch wel aanleiding om te denken dat dit laagfrequente geluid gezondheidseffecten heeft. Is het gelet op het voorzorgsbeginsel dan niet wijs om toch maatregelen te nemen en normen te stellen? Als een windmolen er eenmaal staat — een investering van die grootte — is die niet zomaar weg, maar de klachten zijn er wel. Is voorkomen niet beter dan niet meer kunnen genezen?

Dat klemt eens temeer nu windenergie iets is waar we ontzettend op inzetten. Zij is toch een van de beste en betrouwbaarste alternatieven voor fossiele energie, maar wij bevinden ons in een land dat in dat opzicht totaal overbevolkt is. Heel veel mensen en heel weinig ruimte. Ik roep nog maar even de brief uit 2018 van minister Wiebes in herinnering, waarin hij aangaf dat het PBL uitgang van 2.000 windmolens in Nederland van minimaal 4 MW. Dat is een enorm groot aantal op een heel klein oppervlakte. Dan is het ontzettend belangrijk dat we hele goede geluidsnormen hebben. En er is uiterste zorgvuldigheid vereist voor het behoud van de gezondheid van de mensen die het dichtst bij de windmolens wonen. Ik overweeg op dit punt een motie in tweede termijn.

Voorzitter, dank u wel.

De **voorzitter**:
Dank u wel. Dan is vervolgens het woord aan mevrouw Van Eijs van D66. Zij heeft acht minuten spreektijd. Gaat uw gang.

□

Mevrouw **Van Eijs** (D66):
Voorzitter, dank u wel. Dit is weer een nieuwe stap in de voltooiing van de Omgevingswet. Het tegengaan van geluidsoverlast is van groot belang voor veilig en gezond wonen, werken en leren. Zelf ervaar ik elke dag hoe belastend geluid kan zijn. Ik ben altijd blij als de hoorapparaten weer uit mogen, dus ik kan me daar heel wat bij voorstellen. Maar ook uit onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie blijkt dat het gewoon gezondheidsgevolgen heeft voor iedereen, en dat iedereen er dus onder lijdt als er te veel geluid is. Daarom ondersteunen we het doel van deze aanvullingswet. We ondersteunen ook het doel om de duidelijkheid en het gebruiksgemak te vergroten, maar we hebben toch nog enkele vragen omtrent geluidproductieplafonds, monitoring en inspraakmogelijkheden.

Het is goed dat geluidproductieplafonds de omgeving rondom wegen en industrie beschermen tegen te veel geluid. D66 ondersteunt ook het uitgangsprincipe "decentraal, tenzij". Maar ook de Raad van State constateert dat decentrale overheden een ruime mate van verantwoordelijkheid krijgen. Daarbij merken ze wel op dat ze er bij voorbaat niet van overtuigd zijn dat een gelijkwaardige bescherming van burgers geborgd is met dit voorstel. Kan de staatssecretaris een reflectie geven op deze bevindingen? Hoe neemt ze dit mee in de verdere uitwerking? Hoe weten we zeker dat burgers overal verzekerd zijn van een veilige en gezonde omgeving qua geluid, zonder dat we daarbij afbreuk te doen aan de lokale ruimte voor beleid?

Tegelijkertijd is het van belang dat er lokaal gemotiveerd afgeweken kan worden van de normen, als de situatie daar om vraagt. De Raad van State constateert dat er onvoldoende wordt toegelicht welke mogelijkheden er zijn voor het afwijken van de geluidsnormen. Op welke wijze kunnen decentrale overheden meer inzicht krijgen in de mogelijkheden tot gemotiveerd afwijken van de uitvoeringsregels in de geluidsnormen?

Ook vanuit de industrie ontvangen we signalen dat in het huidige voorstel niet altijd duidelijk is welke geluidsbronnen meetellen voor het vaststellen van het geluidsniveau. Daarnaast is het volgens de staatssecretaris voor de industrie lastiger om de huidige situatie te vertalen naar geluidproductieplafonds. Op welke wijze zorgt de staatssecretaris voor duidelijkheid? Welke activiteiten vallen onder het geluidsniveau? Op welke termijn wordt de overgangsfase vormgegeven? Hoe wordt de industrie daarin meegenomen? En hoe zit het, en dat is ook al eerder door een ander lid van deze Kamer gevraagd, met de verhouding tussen degene die de maatregelen bij een industrieterrein kan nemen en degene die dat volgens de wet kan doen bij overschrijding van de normen? Denk aan het beheer van een bedrijventerrein, waar de maatregelen uiteindelijk wellicht worden genomen door de bedrijven zelf.

Daarnaast krijgen gemeenten in het voorstel te maken met het nieuwe systeem van basisgeluidemissie, BGE, en bijbehorende monitoring. Het lijkt erop dat het nemen van maatregelen bij overschrijdingen van die kaders niet altijd even goed uitvoerbaar is. Is deze nieuwe systematiek, met bijbehorende monitoring, haalbaar voor gemeenten, ook gegeven het tijdspad van het voorstel?

De staatssecretaris geeft aan dat de optelling en cumulatie van geluid nog in het aanvullingsbesluit geregeld zullen worden. De VNG constateert dat het effect van die cumulatie en die optelling van geluidsbronnen op dit moment nog onvoldoende duidelijk is voor gemeenten. Herkent de staatssecretaris deze signalen? Neemt ze deze mee in de nadere uitwerking? Hoe wordt geborgd dat bij decentrale overheden en volksvertegenwoordigers voldoende expertise beschikbaar is om uiteindelijk invulling te geven aan dit optellen en cumuleren van verschillende geluidssoorten? Dit is namelijk ingewikkelde materie. Is voor alle partijen wel duidelijk wanneer zij aan zet zijn? En wordt de uitwerking zo gedaan dat die voor alle partijen behapbaar is?

Voor D66 zijn in de Omgevingswet participatie en inspraak van groot belang. De staatssecretaris geeft aan dat burgers bij toepassing van centrale normen en kaders door de decentrale overheden kunnen inspreken, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een omgevingsplan. Hoe maken we

burgers duidelijk op welke wijze zij inspraak kunnen leveren? Want we moeten voorkomen dat de inspraak alleen op papier bestaat. Zo'n omgevingsplan bijvoorbeeld wordt een heel omvangrijk stuk. Valt iets technisch moeilijks als geluid daarbij niet weg? Maken mensen dan wel gebruik van de kans om de inspraak te leveren die zij willen leveren?

Ook bij de inpassing van de geluidsproductieplafonds is voor D66 nog onvoldoende duidelijk hoe de inspraak is geborgd. Het lijkt alsof de mogelijkheid van inspraak zoals deze bestond in de Wet milieubeheer, niet langer bestaat als deze plafonds worden vormgegeven als omgevingswaarden. Zijn inspraak en bezwaar in de Omgevingswet op hetzelfde niveau mogelijk als in de Wet milieubeheer? Zo niet, hoe borgt de staatssecretaris dan de mogelijkheid van inspraak en bezwaar? Kortom, hoe kunnen we er zeker van zijn dat de betrokkenheid van mensen bij hun omgeving en hun zorgen daarover voldoende worden gehoord en meegewogen? Hoe zorgen we daarvoor?

Als laatste. In 2018 bracht de Wereldgezondheidsorganisatie, de WHO, een rapport uit over de effecten van geluidbelasting. Hierin werden ook advieswaarden gegeven voor verschillende geluidsbronnen. De staatssecretaris geeft aan niet direct aanleiding te zien om de normen in het wetsvoorstel aan te passen, maar het Adviescollege toetsing regelgeving stelt dat aanscherping van de WHO-normen niet uit te sluiten zal zijn. Het ATR adviseert duidelijk te maken op welke termijn eventuele wijzigingen op het WHO-advies te verwachten zijn. Ook vraagt het ATR hoe onnodige lastenverzwaring als gevolg van eventueel aangescherpte geluidsnormen voorkomen kan worden. Kan de staatssecretaris een reflectie geven op deze zorgen?

De heer Van Gerven (SP):

Ik heb over dat laatste punt nog een vraag. Die sluit ook een beetje aan bij het betoog dat ik zelf heb gehouden over de potentiële geluidsoverlast van windmolens. Wat vindt D66 van het idee om de normen voor geluidbelasting door windmolens aan te scherpen en bijvoorbeeld op Deens niveau te brengen?

Mevrouw Van Eijs (D66):

Sorry, dat laatste heb ik niet verstaan, heel toepasselijk.

De heer Van Gerven (SP):

In Denemarken heb je geluidsnormen voor windturbines. Die zijn scherper en liggen op een hoger niveau dan in Nederland, met name met betrekking tot het laagfrequente geluid, dat in Nederland niet in de normen is vastgelegd. De SP is er voorstander van dat we die geluidsoverlast ook in normen vastleggen. We kunnen die op Deens niveau brengen, zoals ik dat noem, in het belang van de volksgezondheid. Mijn vraag aan de D66-fractie is of zij daar oren naar heeft. Wil zij dit ook doen in het belang van de volksgezondheid?

Mevrouw Van Eijs (D66):

Ik moet eerlijk toegeven dat ik niet genoeg kennis heb van laagfrequent geluid om te kunnen antwoorden op de vraag welke normen ik in de wet opgenomen zou willen zien. Ik neem aan dat we in Nederland de gezondheid van mensen beschermen — dat is tenminste de bedoeling — door mid-

del van de normen die we hebben. Ik zou de staatssecretaris dus willen vragen om te kijken of dat nodig is, maar ik moet eerlijk zeggen dat ik zelf niet voldoende kennis heb over laagfrequent geluid om te kunnen zeggen of dat in de wet moet worden vastgelegd en zo ja, op welke hoogte.

De heer Van Gerven (SP):

We zullen het antwoord van de bewindslieden dan even afwachten, want zij zullen daar natuurlijk ook een duiding aan en toelichting op geven. Als ik een motie met een dergelijke strekking indien, hoop ik dat D66 daar welwillend naar wil kijken.

De voorzitter:

Mevrouw Van Gerven. Pardon, ik bedoel mevrouw Van Eijs.

Mevrouw Van Eijs (D66):

Ik kijk er graag naar. Ik hoop dat de informatie over laagfrequent geluid dan wordt meegestuurd.

De voorzitter:

Sorry, meneer Van Gerven, voor de verspreking net.

De heer Van Gerven (SP):

Ik wilde zeggen: de heer Van Eijs is het ermee eens.

De voorzitter:

U begon zelf over uw vrouw, dus daar zal het wel door komen. Mevrouw Van Eijs, was u klaar met uw bijdrage? Dank u wel.

Dan geef ik graag het woord aan de heer Von Martels van het CDA, voor zijn bijdrage van maximaal acht minuten.

De heer Von Martels (CDA):

Voorzitter. Dank u wel. Ik vraag me zelf ook af welke toon ik moet aanslaan, want het is echt niet zo dat je beter gehoord wordt als je meer geluid produceert. Het is vaak zelfs andersom: als je minder geluid produceert, word je beter gehoord. Dus misschien moet ik op deze toonhoogte blijven doorpraten. Toen ik net mijn collega's hoorde, constateerde ik dat er een enorm verschil zit in het aantal decibels dat ze produceren. Dat varieert van gemiddeld 75 dB tot 85 dB. Dus ik zou eigenlijk hier een ludieke motie moeten indienen om te vragen of we niet een maximum moeten stellen aan het geluidsplafond hier in de Kamer. Wie weet, ga ik dat nog doen, maar het is even afwachten hoe het zich allemaal verder ontwikkelt.

Maar goed, we gaan het dus hebben over geluid. Geluid kan inderdaad leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stress. Deze effecten kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot een hogere bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen wordt verhoogd. Geluid kan echter ook direct resulteren in fysiologische reacties, zoals een verhoogde bloeddruk. Ook kan geluid een negatieve

invloed hebben op het concentratievermogen en de leerprestaties van kinderen. Het is dus noodzakelijk dat we bij deze wetgeving zorgvuldig te werk gaan. Het betreft immers onze gezondheid.

Voorzitter. De minister reageert in de nota naar aanleiding van het verslag op onze kritiek dat deze aanvullingswet toch wel erg onduidelijk en moeilijk leesbaar is. Ik ben gelukkig niet de enige die dat heeft opgemerkt; ook anderen hadden moeite met de tekst. De minister is dat met ons eens. Maar omdat de Omgevingswet niet is gestructureerd op basis van inhoudelijke thema's zoals geluid, zien we niet meer een aparte geluidsparagraaf maar worden geluidsbepalingen toegevoegd aan de hoofdstukken over de taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de instrumenten van de Omgevingswet. Deze zin is op zich al moeilijk genoeg! Het maakt de voorgestelde Aanvullingswet geluid als losse wet inderdaad heel lastig leesbaar. We begrijpen de reden van deze werkwijze, maar het moet uiteindelijk toch een goed leesbare en begrijpelijke wet worden. Het mag geen boekwerk worden met onbegrijpelijke abracadabra-teksten die alleen nog door een paar vakjuristen aan gewone burgers kunnen worden uitgelegd. Hoe gaat de minister ervoor zorgen dat de Omgevingswet met al zijn aanvullingswetten leesbaar en toegankelijk wordt?

Wij maken ons ook zorgen over de geluidszones, niet omdat geluidszones voortaan "geluidaanbachtgebieden" heten — dat is een term die beter aansluit bij andere, vergelijkbare begrippen in de Omgevingswet — maar omdat ook hier veel verwarring dreigt. De huidige bestaande geluidszones gaan namelijk niet ongewijzigd over in de geluidaanbachtgebieden. In de praktijk blijkt dat de huidige geluidszones soms te krap en soms te ruim zijn. Dus in sommige situaties komen hogere geluidbelastingen dan de standaardwaarde buiten de geluidszone voor, terwijl in andere situaties de geluidszone verkleind kan worden zonder dat er geluidbelastingen hoger dan de standaardwaarde buiten die zone voorkomen. De methodiek voor het bepalen van de omvang van het geluidaanbachtgebied zal daarom afwijken van de huidige methodiek van de geluidszones. Heeft de minister al een beeld van de omvang van deze verschillen? Lopen we het risico dat bijvoorbeeld heel veel woningen plotseling te veel geluidbelasting hebben?

Voorzitter. Onze fractie had ook vraagtekens gezet bij het feit dat er meer ruimte komt voor bestuurlijke afweging. Deze wet kent ruimere bevoegdheden toe aan decentrale bestuursorganen. Die ruimere bevoegdheden zijn mooi, maar kunnen ook leiden tot een ongewenste ongelijke behandeling. Wij vroegen concreet of het in de praktijk zo kan zijn dat gemeente A een andere waarde voor de basisgeluidsemisatie heeft voor bijvoorbeeld een school dan gemeente B, waarbij het uitgangspunt is dat de omstandigheden waarin de scholen verkeren, precies hetzelfde zijn. De minister antwoordt uitgebreid, maar een concreet "ja" of "nee" lees ik nergens.

We vragen ons voorts af op welke manier de oude en de nieuwe systematiek te vergelijken zijn als het gaat om het gelijkwaardige beschermingsniveau. Die zorg had de Raad van State ook. Wordt het met deze nieuwe wet toch soepeler of strenger? De minister zegt dat de geluidregels over het geheel gezien, landelijk gemiddeld, een ten minste gelijkwaardig beschermingsniveau gaan bieden. Dat is een redelijke geruststelling. Maar de minister zegt dat daarbij niet alleen gekeken is naar een vergelijking van de getals-

waarden, van de normen, maar dat ook de wijze van toepassing in de praktijk relevant is en dat is gekeken naar elementen in de nieuwe geluidregels die de bescherming zullen verbeteren ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving. Uit de laatste opmerking maak ik op dat het toch strenger gaat worden. Klopt dat nou wel of klopt dat niet?

De minister gaat over het geluid langs de rijkswegen. Het ministerie start niet zomaar met het nemen van een maatregel tegen geluidsoverlast. Voordat er stil asfalt wordt aangelegd of een scherm wordt geplaatst, bepaalt de minister eerst aan de hand van een wettelijke methodiek of de kosten van de maatregel opwegen tegen het resultaat. Dat is het doelmatigheids criterium. De wettelijke grondslag is de ministeriële Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder. Wij krijgen echter regelmatig signalen dat mensen die regeling te streng vinden. Mensen ervaren dan geluidshinder, maar er komt geen scherm, want het past niet binnen de regeling. Ik heb daarover een paar vragen. Wanneer en op welke wijze komt de Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder in de Omgevingswet? Twee. Wanneer is die Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidhinder geëvalueerd? Is die al geëvalueerd? En zou de minister een versoepeling van die regeling willen overwegen en de Kamer enkele varianten van versoepeling willen voorleggen?

Voorzitter. Dat waren mijn slotwoorden. Dank u wel.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Dan is ten slotte het woord aan de heer Ziengs van de VVD en hij heeft tien minuten voor zijn bijdrage.



De heer Ziengs (VVD):

Voorzitter, dank u wel. Ik vermoed dat de heer Von Martels inmiddels zijn decibelmeter weer heeft aangezet. Ik probeer binnen de normen te blijven, heer Von Martels!

De VVD staat voor een veilige samenleving met een goed leefmilieu. We gaan ook voor goede verbindingen, want wegen, spoorwegen en vaarwegen zijn voor een handelsland als Nederland van belang. Natuurlijk moeten we daarbij rekening houden met onder meer de geluidsoverlast voor omwonenden. Als VVD willen we toe naar het werken met normen in de wet- en regelgeving zonder te hoeven vervallen in complexe modelberekeningen om milieueffecten in kaart te brengen. En eigenlijk geldt hetzelfde voor de geluidsmodellen.

Ik begin met het kopje beleidsneutraal. De doelstelling voor het incorporeren van de genoemde wetten in de Omgevingswet was en is om dit beleidsneutraal te doen. Dat was de afspraak. De afspraak was ook om wetten niet aan te passen. Vanuit zowel de gemeenten als het bedrijfsleven bereikt mij toch het geluid dat hier niet overal in de wet sprake van lijkt te zijn. Mevrouw Van Eijs benoemde net ook al iets over de bedrijven en inderdaad ook over de gemeentes. Specifiek genoemde punten zijn bijvoorbeeld het meetellen van geluid dat bij de vaststelling van de grenswaarden buiten beschouwing is gebleven. Het plotseling wel meetellen van dit geluid kan bijvoorbeeld grote gevolgen hebben voor onder meer de concurrentiepositie van het bedrijfsleven.

Ik heb daarom om een zogenaamde transponeringstabel gevraagd. Ik wist daarvoor niet eens wat dat was. Maar toen ik daar eenmaal op gewezen was, dacht ik: zo'n ding ga ik aanvragen. Ik heb de tabel hier voor me en ik heb die goed doorgenomen, nadat we die gisteravond nog op de mail kregen. Wat is er daadwerkelijk een-op-een omgezet en waar zitten nou de verschillen? Dat geeft zo'n tabel kennelijk aan. Wat was de oude situatie en wat is de nieuwe situatie? Dit is natuurlijk bedoeld om de onzekerheden en de onduidelijkheden over de incorporatie van deze wetten in de Omgevingswet weg te nemen. Ik gaf net al aan dat het altijd de doelstelling is geweest om de omzetting naar de Omgevingswet beleidsneutraal uit te voeren. En dat moet dan ook de inzet van de staatssecretaris zijn, zo vindt mijn fractie.

Een aantal vragen naar aanleiding van die omzettingstabel. In de oude situatie was er geen sprake van monitoring van provinciale, gemeentelijke en waterschapswegen, en dat zal in de nieuwe situatie kennelijk wel het geval zijn. Wat zullen daarvan de gevolgen zijn voor het vaststellen van een lager gegeven dan wel een hoger gegeven waarde dan de vooraf gestelde norm? Kan daar dan direct een besluit uit voortkomen? Ik denk bijvoorbeeld aan het sneller mogen rijden op een provinciale weg, omdat de geluidswaarde aanmerkelijk lager ligt. Het zou ook andersom kunnen zijn.

Dan mijn tweede punt naar aanleiding van de tabel. De voorkeurswaarde en de maximale waarde, zoals nu genoemd in de Wet geluidhinder, gaan "standaardwaarde" en "grenswaarde" heten. Ik was bijna de weg kwijt, maar langzamerhand kom je wel in de materie. Is dat werkelijk beleidsneutraal, zo vraag ik de staatssecretaris. Volgens mij was dat ook een van de punten waarmee de heer Von Martels net zijn inbreng begon.

Laat ik beginnen met het spoorweglawaaï. Er wordt gezinspeeld op een wijziging van de norm voor spoorweglawaaï. Deze wordt bijgesteld van 68 dB naar 65 dB. Dat lijkt onze fractie geen goede maatregel, want door deze aangescherpte norm komt stadsvernieuwing nabij industrieterreinen door vervangende nieuwbouw in gevaar. Dat zal minister Ollongren in ieder geval ook aanspreken. Dit gebeurt juist in een periode waarin meer woningbouw van belang is. Ziet de staatssecretaris, maar ook de minister het risico voor de woningbouw ook? Is het met het oog op de krapte op de woningmarkt niet juist van belang dat ook stadsvernieuwing nabij industrieterreinen gewoon door kan gaan? En beleidsneutraal is het om de norm op 68 dB te houden, zo staat oorspronkelijk geschreven.

Ik kom bij de bronmaatregelen. Onder de geluidsinhoudelijke doelstellingen wordt er specifiek ingegaan op die bronmaatregelen. Dat is echt een positief punt in de inzet, want ook in het VVD-verkiezingsprogramma komt uitgebreid aan bod dat wij ons inzetten voor bronbeleid om problemen op het gebied van milieu, verkeer en geluid aan te pakken. Hier heeft de staatssecretaris ook de goede lijn te pakken. Behalve voor de aanpak van eventuele geluidhinder, zorgen bronmaatregelen ook voor continue innovatie op het gebied van infrastructuur en voertuigen, en daar gaan we tenslotte met elkaar voor.

Ik kom tot slot op het kopje decentralisatie en bevoegd gezag. Voorgestelde wijzigingen wat betreft de binnenwaarden leiden onder andere tot wijzigingen in de systematiek voor betere bescherming van ruimten binnen geluidgevoe-

lige gebouwen. Hier wordt gesteld dat bij een overschrijding van de norm, het geluidsniveau teruggebracht moet worden tot 3 dB onder de norm. Dat lijkt een beetje een vreemde manier van handhaving. Want als de geluidsnorm 50 dB is, maar het geluidsniveau 52 dB, moet de overtreder dit dus terugbrengen tot 47 dB. Wat is hier de gedachte achter, zo vraag ik de staatssecretaris. En waarom wordt hier niet volstaan met het terugbrengen van het geluidsniveau tot maximaal 50 dB, zoals voorgeschreven door de wet? Dit is toch geen beleidsneutraal voorstel, zo vraag ik de staatssecretaris.

De VVD omarmt de inzet om uiteindelijk een Omgevingswet te hebben die het makkelijker moet maken om vergunningen te verstrekken en te verkrijgen, maar bij omzetting van de oorspronkelijke wetten naar de nieuwe wet zal volgens afspraak de lijn "beleidsneutraal" moeten worden gehanteerd. Deze boodschap geef ik in de eerste termijn af.

Tot zover, voorzitter.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Ik begrijp van de bewindslieden dat zij ongeveer vijftien minuten nodig hebben om zich voor te bereiden op hun beantwoording.

De vergadering wordt van 20.02 uur tot 20.20 uur geschorst.

De voorzitter:

Het woord is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor haar beantwoording.



Minister Ollongren:

Dank u wel, voorzitter. Het gaat vandaag over het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. De heer Smeulders zei het al: we hebben het al over de bodem gehad. Gisteravond hebben we het hier over natuur gehad. Dat was voor een deel in hetzelfde gezelschap en voor een deel in een ander gezelschap. Ik was hier gisteren met collega Schouten en ik ben hier vanavond met collega Van Veldhoven. Dit betekent weer een stap in een omvangrijke stelselherziening, waarmee we tot een samenhangende benadering van de leefomgeving proberen te komen. Want daar gaat het echt om, zo zeg ik ook met nadruk in de richting van de heer Smeulders. Dat is niet makkelijk, maar het is wel een goed doel om aan te werken.

De normering van het geluid van wegen, spoorwegen en industrieterreinen is deels een beleidsvernieuwing. Die is losgekoppeld van het hoofdtraject, want het is belangrijk om daar goed het debat over te voeren. Die beleidsvernieuwing gaat over geluid van decentrale wegen en industrieterreinen. We willen burgers beschermen tegen een autonome groei van geluidsoverlast. We willen wonen in een gezond land. Veel van de sprekers van zonet hebben het daarover gehad. Daar staan wij vanuit het kabinet ook voor. We zoeken een balans tussen het beschermen en het ontwikkelen. Dat is een maatschappelijke doelstelling en dat is ook heel nadrukkelijk de doelstelling van de Omgevingswet. We willen mensen beschermen. We denken aan gezondheid. We willen ook dat er woningen worden gebouwd voor diezelfde mensen. We willen dat nieuwkomers kans hebben op de woningmarkt. Ik denk dat dit

wetsvoorstel goed past in die balans tussen beschermen en benutten en dat die daar ook richting aan kan geven.

De Aanvullingswet geluid moet op hetzelfde moment in werking treden als de Omgevingswet. Met de Omgevingswet hebben we een instrumentarium in handen om tot een veilige en gezonde leefomgeving te komen en om die te behouden. Geluidsoverlast en de regels die we daarvoor stellen zijn een essentieel onderdeel daarvan. Met dit complete en samenhangende instrumentarium kunnen we de maatschappelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave, maar ook de mobiliteit, beter vormgeven. Dit alles met de vier verbeterdoelen van het stelsel van de Omgevingswet, die ook op alle aanvullingssporen van toepassing zijn. Dat is inzichtelijkheid, zodat het voorspelbaar is en zodat het eenvoudig te gebruiken wetgeving is. Dat is een samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving, zoals ik net zei. Dat is meer bestuurlijke afwegingsruimte en het versnellen en verbeteren van die besluitvorming. Daarnaast is er de bestuurlijke vernieuwing in de praktijk — die wat mij betreft niet onbelangrijk is — met participatie vooraf en niet achteraf, met een gelijkwaardige informatiepositie tussen burger en overheid, met een betere samenwerking tussen de overheidslagen, en met transparantie over regels en besluitvorming.

Die stelselherziening is een bijzonder traject. Het is een heel samenspel van wetten en onderliggende besluiten. De Omgevingswet, de invoeringswet, de aanvullingswetten en straks ook nog de AMvB's die daar weer bij horen. Zo bouwen we hier, en met de andere overheden, stap voor stap aan een nieuw stelsel.

Voorzitter. De vragen die ik wil beantwoorden gaan vooral over het stelsel meer in het algemeen en over participatie. Daarnaast is er nog een enkele vraag gesteld die meer op het terrein van bijvoorbeeld woningbouw of de rol van gemeenten ligt. Voor de overige vragen verwijs ik graag naar de staatssecretaris, die na mij spreekt. Zij zal ook nog een flink aantal vragen beantwoorden.

De heer Smeulders vroeg of er via dit wetsvoorstel nu eigenlijk ook sprake is van decentralisatie. Dat is niet zo. Voor zover dat het geval is, is dat echt in zeer beperkte mate. Bestaande regelgeving wordt eigenlijk gewoon opnieuw gecodificeerd. Het handhaven van hoe het is, is dus een van de uitgangspunten daarbij. Alleen is bij het Besluit activiteiten leefomgeving gekeken naar welke regels beter lokaal zouden kunnen. Daarbij kregen gemeenten een taak erbij, en wel voor het stellen van locatiegerichte algemene regels. Om de overgang te vergemakkelijken, geven we die regels bij de inwerkingtreding alvast mee. We noemen dat dan de zogenaamde bruidsschat.

De heer Smeulders vroeg zich ook af of er in zekere zin niet ook juist een beperking van de lokale afwegingsruimte in zit. Het aanvullingsbesluit beperkt de lokale bestuurlijke afwegingsruimte inderdaad, maar dat is soms ook nodig om de gezondheid te beschermen. De voorgenomen regels zijn ongeveer net zo streng als de huidige en kennen een gelijkwaardig beschermingsniveau. Er verandert eigenlijk weinig. We zijn nog bezig met het verwerken van de consultaties als het gaat om het aanvullingsbesluit. Daar kunt u ook weer met het kabinet over in gesprek. Dat gebeurt pas in het najaar, wanneer dat zover is.

De heer Smeulders sprak ook over de verbetering van de omgevingskwaliteit. Hij vroeg of die echt beter wordt door de nieuwe Omgevingswet en door dit onderdeel daarvan. De Omgevingswet biedt hetzelfde pakket aan mogelijkheden om de leefomgeving te beschermen. De AMvB's bieden een gelijkwaardig beschermingsniveau, gelijk aan de huidige wetgeving. Maar we verwachten wel verbetering, want er ontstaat door de integratie in één wettelijk stelsel veel meer samenhang en veel meer inzichtelijkheid en daarmee verbetering in beleid en besluitvorming. Dat lijkt mij een goede zaak.

Hoe gaat de parlementaire controle in zijn werk? Het Aanvullingsbesluit geluid zal straks worden onderworpen aan een voorhangprocedure. Dat is de waarborg die de Kamer heeft voor inhoudelijke betrokkenheid. Zoals ik net al zei, is deze voorzien in de tweede helft van dit jaar.

De heer Smeulders, maar ook de heer Von Martels van het CDA vroeg naar de begrijpelijkheid van de wet en van de teksten. Een wet op zichzelf is niet altijd heel inzichtelijk, hoewel we daar wel naar moeten streven. Dat begrijp ik heel goed — ook zo'n debat. De wetteksten, wanneer je daar doorheen bladert, zullen niet voor iedereen toegankelijk zijn. We hebben daar zelf, denk ik, ook allemaal wel een beetje moeite mee. Uiteindelijk wordt het geheel wel veel inzichtelijker. Voor de gebruiker — dat geldt voor zowel burgers als overheden als bedrijven — is dat digitale stelsel dat we aan het maken zijn, heel belangrijk. Dat moet gebruiksvriendelijk zijn, nog veel gebruiksvriendelijker dan de wet, die wetstechnisch goed in elkaar moet zitten. In dat digitale stelsel zetten we ingewikkelde juridische termen om in begrijpelijke taal. De toelichting in het digitale stelsel schrijven we in gewoon Nederlands op. We zorgen dat mensen met vragen ergens terecht kunnen, namelijk bij het Informatiepunt Omgevingswet.

Tegen de heer Smeulders zei ik net al dat het geen dereguleringsoperatie is. Ik heb daar al een en ander over gezegd.

Voorzitter. Het volgende punt is een beetje een zijspoor, maar ik wil er even op ingaan. Het kan zijn dat de staatssecretaris er ook iets over zegt. De heer Van Gerven had het over windmolens. De reden dat ik er iets over wil zeggen, is niet zozeer datgene wat we vandaag bespreken, maar dat de heer Van Gerven verwees naar de Crisis- en herstelwet. Hij had de indruk dat burgers minder goed beschermd zouden zijn wanneer de Crisis- en herstelwet wordt gebruikt. Het klopt dat het met de Chw mogelijk is om bijvoorbeeld tijdelijk voor 30 jaar een windmolen te plaatsen, maar ook dan kunnen burgers gewoon naar de rechter. Het doet helemaal niets af aan de rechtsbescherming voor burgers. Ik wilde dat toch graag zeggen, zodat er niet een misverstand over blijft hangen.

Voorzitter. Dan participatie. Mevrouw Van Eijs vroeg daarnaar en vroeg zich af of er voldoende inspraak geborgd is en of participatie onderdeel is van deze wet. Zij verwees daarbij naar de complexiteit waar ik het net over had. Zij markeerde hoe belangrijk zij inspraak en participatie vindt. Ik denk dat dit precies is wat we met deze wetgeving verbeteren. We zorgen dat mensen aan de voorkant worden geïnformeerd. We maken complexe vergunningen, verordeningen en cetera inzichtelijk in een heldere, uniforme, openbare voorbereidingsprocedure. Daarbij kan iedereen zienswijzen indienen. Het besluit moet altijd worden gemotiveerd. Ik denk dat mevrouw Van Eijs op dat punt zou

moeten weten dat participatie juist vooropstaat, ook in de vormgeving.

De heer **Van Gerven (SP):**

Ik wou nog even terugkomen op het vorige punt dat de minister aanhaalde: de windmolens en de Crisis- en herstelwet. De perceptie van de mens is niet altijd de perceptie van de minister, maar daar wil ik verder niet op door. Ik wil wel doorgaan op de opmerking die ik heb gemaakt in mijn betoog, dat de SP-fractie in deze aanvullingswet de windmolens mist. Het gaat vooral over sporen, wegen, industrie-terreinen en dergelijke, maar niet over zaken als windmolens. Of is dat toch het geval?

Minister **Ollongren:**

Voor dat onderdeel — ik zei al, ik treed even buiten de paden vanwege de link die door de heer Van Gerven gelegd werd met de Crisis- en herstelwet — zal de staatssecretaris zo ingaan op wat wel en wat niet, want dat is ook in een aantal andere voorbeelden genoemd. Ik verwijs graag even door naar mijn collega.

De **voorzitter:**

Dank u wel. Dan nog mevrouw Van Eijs.

Mevrouw **Van Eijs (D66):**

Ik had nog een vraag over de inspraak. Ik ben blij om te horen dat het DSO een stuk toegankelijker wordt dan deze wettekst; ik denk dat dat voor iedereen prettig is. Het blijft wel zo dat zo'n omgevingsplan, waar een groot deel van dit soort dingen ook in neerslaat, een heel groot omvangrijk iets wordt als het door de gemeenteraad gaat. Ik kan me zo voorstellen dat een technisch onderwerp als "geluid" wegvalt als er bijvoorbeeld ergens een bouwplan staat; dan kijkt men daar vooral naar. Hoe gaan we er toch voor zorgen dat al die technische aspecten, al die verschillende gezondheidsaspecten bij een omgevingsplan ook voor de mensen inzichtelijk zijn?

Minister **Ollongren:**

Raadsleden zijn ook mensen, dus in dat opzicht denk ik dat mevrouw Van Eijs zowel de mensen bedoelt die ermee moeten werken, de ambtenaren, als de mensen die erover moeten besluiten als vertegenwoordiging, als burgers en inwoners van gemeenten die ermee te maken hebben. Het zijn tot op zekere hoogte wel verschillende doelgroepen. Ik denk dat bij het DSO het juist heel erg belangrijk is dat het qua vormgeving heel inzichtelijk is en qua taalgebruik niet juridisch maar gebruikersvriendelijk. Natuurlijk zal datgene wat door gemeenteraden wordt goedgekeurd iets intensiever leeswerk vereisen, maar het is wel het doel om dat daar ook zo helder mogelijk in op te schrijven, zodat je wel alle aspecten kunt zien en beoordelen en daarbij goed beslagen ten ijs komt, zou ik bijna zeggen. Je moet zeker kunnen weten dat de aspecten die je belangrijk vindt, in voldoende mate zijn meegewogen.

Mevrouw **Van Eijs (D66):**

Ik kan me ook voorstellen dat we met elkaar in de gaten houden of dat wel gebeurt en of het te hanteren is door de

gemeenteraden die er in zo veel gemeenten over moeten beslissen. Zit dat in de evaluatie of de monitoring?

Minister Ollongren:

Het zit al in de aanpak die we nu hebben. We bereiden nu de gemeenten al voor, in samenwerking met de VNG en andere partijen, op hoe ze hiermee om moeten gaan. We doen experimenten en we hebben al een voorbeeld van hoe het DSO gaat werken. Het zit eigenlijk ook al in het oefenen met het ermee werken. Dat is wat mij betreft heel belangrijk, want in die voorbereiding komen ongetwijfeld ook dingen aan het licht die beter, duidelijker en inzichtelijker kunnen. Dat kunnen we dan meewegen op weg naar het moment waarop het definitief ingaat.

De voorzitter:

Dank u wel. Gaat u verder.

Minister Ollongren:

Voorzitter. Dat over participatie. Dan nog een paar opmerkingen over de relatie met woningbouw en de bouwopgave. Inderdaad, we hebben een forse woningbouwopgave en we willen de bouwproductie op peil houden. Natuurlijk is er een samenhang met geluid. We willen dat het prettig en gezond wonen is, zowel in de woning als wanneer je even in je tuintje of op het balkon bent. Dus moeten we weten hoe we omgaan met geluid, lawaaige omgeving en locaties waar veel omgevingsgeluid is. Soms kan je met wat meer moeite en creativiteit geluidshinder voorkomen. Dat gaat dan vaak weer gepaard met wat hogere kosten voor het bouwproject. Ik denk dat we pas bij het aanvullingsbesluit — ik kom dan voor een deel weer op het terrein van de staatssecretaris — heel specifiek gaan worden over de geluidsnormen die dan relevant zijn en over de technische maatregelen die dan relevant zijn. Nu gaat het echt over het wetsvoorstel, dat gaat over de systematiek van de geluidproductieplafonds en dat de geluiden van wegen, spoorwegen en industrieterreinen daar niet boven mogen komen. Die afspraak voorkomt dat groeiend verkeer bijvoorbeeld een steeds groter deel van de milieugebruiksruimte zou innemen ten koste van wonen. Dat is niet wat wij graag willen.

Dan ook nog de vragen die gesteld zijn over woningbouw langs het spoor. Daar geldt eigenlijk precies hetzelfde voor. Het aanvullingsbesluit zal moeten zorgen voor meer balans tussen de normen voor spoor- en wegverkeer. Ook daar geldt dat de urgentie van de bouwopgave belangrijk is. We moeten ervoor zorgen dat we voldoende mogelijkheden creëren en dat we op een slimme manier een balans vinden tussen wat mogelijk is of wat je er extra aan kunt doen op technisch vlak, en wat er niet kan. Ik denk dat de staatssecretaris ook nog hierop zal ingaan.

Tot slot wilde ik nog één vraag beantwoorden.

De voorzitter:

Een ogenblik. De heer Ziengs.

De heer Ziengs (VVD):

Het kan zijn dat de minister er nog een antwoord op gaat geven, of misschien heeft ze het antwoord al gegeven maar heb ik het even gemist. Ik zei in mijn inbreng dat de norm voor spoorweglawaai wordt bijgesteld van 8 dB naar 6,65 dB. Mijn inbreng was dat mijn fractie dat geen goede maatregel leek, omdat het ons beperkend leek uit te pakken voor woningbouw. Volgens mij heb ik op die specifieke vraag nog geen antwoord voorbij zien komen.

Minister Ollongren:

Als de heer Ziengs aan het einde van de eerste termijn van ons beiden nog geen antwoord heeft, beloof ik dat ik daar nog op terug ga komen.

De voorzitter:

Gaat u verder.

Minister Ollongren:

Ja, ik wil nog één opmerking maken over de samenhang in de benadering. We maken een apart geluidproductieplafondbesluit, terwijl we een samenhangende benadering hebben van de fysieke leefomgeving. Die samenhangende benadering is nu net een van de doelen van de Omgevingswet. Die samenhang gaat natuurlijk over het geheel. Het is een samenhang op lokaal vlak, maar dat niet alleen. Het kan ook een samenhang zijn die op een hoger niveau ligt, beredeneerd vanuit het Huis van Thorbecke en de verschillende bestuurslagen. Ik vind dat niet in tegenspraak met elkaar. De Omgevingswet dwingt ieder bestuursorgaan om rekening te houden met de samenhang en met elkaars taken, zou ik bijna zeggen. Als een provincie een geluidproductieplafond vaststelt voor een provinciale weg, dan is dat in samenhang met het hele stelsel. Als een provincie een nieuwe weg aanlegt, moet er ook rekening gehouden worden met toekomstige woningbouw in dat hele gebied. Dus ik zie daar geen spanning in, maar ik zie het als onderdeel van de aanpak.

Voorzitter. Daarmee denk ik dat ik de vragen over het stelsel en wat meer overkoepelende vragen heb beantwoord. Ik stel voor dat staatssecretaris Van Veldhoven het van mij overneemt.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Dat lijkt mij een uitstekende gedachte. Ik geef haar graag het woord, de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Dank u wel, voorzitter. Ik moet zeggen dat door het intro van de heer Von Martels, die aangaf met welk geluidsniveau de Kamerleden spraken, namelijk tussen de 75 dB en 85 dB, duidelijk werd dat zij zelfs boven het geluidsniveau uitkomt dat wij acceptabel vinden voor wegwerkzaamheden. Dat is misschien iets om ons allemaal eens goed bewust te zijn.

Een gelijkwaardig beschermingsniveau, daar begon de heer Ziengs over. En terecht, want dat is belangrijk. Het is het

algemene uitgangspunt van het kabinet in de Omgevingswet. Het gaat erom dat gezondheid en omgevingskwaliteit in balans zijn met alle andere activiteiten die wij in Nederland uitvoeren. Dat betekent niet dat elke norm exact op hetzelfde niveau terugkomt, want dan zou er geen enkele vereenvoudiging zijn, terwijl dat nadrukkelijk een doel was van de hele exercitie met de Omgevingswet. Over het geheel gezien wordt een vergelijkbaar beschermingsniveau geboden als met de huidige wetgeving. Ik heb dat nader toegelicht in mijn brief aan de Kamer bij de indiening van het wetsvoorstel.

De kern van de geluidsregelgeving blijft bij de overgang van de Omgevingswet overeind: het beschermen van mensen tegen een te hoog geluidsniveau. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid van het Rijk, provincies en gemeenten, binnen door het Rijk vastgestelde kaders, die op AMvB-niveau vastgelegd worden. Het is dan aan de decentrale overheden om een lokale afweging te maken, binnen die kaders, passend bij de lokale situatie.

Dat is misschien een wat lang antwoord op een vraag die ik een aantal Kamerleden heb horen stellen. Zij zeiden: wij vinden het zowel belangrijk dat er landsbrede bescherming is, als dat er ruimte is voor maatwerk. Dat is eigenlijk precies wat er gedaan wordt. Er wordt een stelsel vastgelegd met standaardwaarden en eisen aan een harde bovengrens. Binnen die bandbreedte, die overal hetzelfde is, kun je naar lokaal maatwerk kijken. Op gemeentelijk niveau zal de afwegingsruimte op onderdelen worden vergroot, maar tegelijkertijd is er een helder normenkader.

In antwoord op de heer Ziengs is het volgende misschien nog goed om te noemen. Het systeem van de Omgevingswet kent nieuwe begrippen en instrumenten. Nieuwe regels zijn daar ook op afgestemd. Een voorbeeld is het nieuwe omgevingsplan. Een deel van de gemeentelijke geluidregels voor industrieterreinen keert daarin terug. Het instrument is dus nieuw, maar het beschermingsniveau blijft gelijk. Het is waar dat vertrouwde begrippen verdwijnen, maar daarvoor komen uniforme begrippen in de Omgevingswet in de plaats.

De voorzitter:
Een ogenblik. Meneer Ziengs.

De heer Ziengs (VVD):

Ik kom even terug op de beantwoording op de vragen die ik gesteld heb over de normering. De staatssecretaris antwoordde dat niet elke norm in dezelfde vorm terugkomt, omdat dat geen vereenvoudiging zou zijn. Waar het onze fractie om gaat, is dat er geen verscherping plaatsvindt. Een norm van 50 dB zet je dus ook weer om in 50 dB. In mijn inbreng gaf ik aan dat we situaties meemaken waarin het 52 dB is en het plotseling terug moet naar 47 dB. Dat zou kunnen betekenen dat er extra maatregelen getroffen moeten worden die investeringen vergen die veel hoger liggen dan wanneer je gewoon naar de normale norm terug moet. Dat was in feite de kern van mijn betoog. We zijn het er allemaal over eens dat we mensen moeten beschermen tegen een hoog geluidsniveau.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Zeker, voorzitter. Ik denk dat hier voor een deel een discussie ontstaat die ik even moet uitleggen. De regels voor geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen zijn beleidsneutraal overgenomen. Er zijn onderdelen waarvoor dit nog niet in de wet stond, maar het al wel is afgesproken. Een voorbeeld daarvan is de uitrol van geluidproductieplafonds naar provinciale wegen. Dat is een vernieuwing die al in 2011 is aangekondigd en die vigerend beleid was toen dit kabinet aantrad. Een ander kabinet-Rutte was daar destijds verantwoordelijk voor. Dat beleid wordt ingebouwd in het stelsel en kan dus nu beleidsneutraal worden genoemd, omdat het besluit al was genomen maar dat nog wachtte om in deze wet te worden verwerkt.

Ook is er het specifieke voorbeeld over het spoor dat de heer Ziengs noemde. Dat betreft een bestuurlijke afspraak met de VNG uit 2013. Het doel was toen een betere balans in het normenkader van spoor en rijkswegen. In die context is deze afspraak toen gemaakt. Ook daar betreft het eigenlijk een kwalificatie van een beleidsafpraak die al is gemaakt. Maar ik snap heel goed dat de heer Ziengs vraagt: dat stond nog niet in de oude wet, dus hoe zit dat dan? Dat is dus op deze wijze afgesproken.

De voorzitter:
Gaat u verder.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

De heer Smeulders vroeg nog waarom het geluid van luchtvaart hier niet in wordt meegenomen. Het geluid van luchtvaart wordt gereguleerd in de Wet luchtvaart. Al bij de totstandkoming van de Omgevingswet is geconcludeerd dat het behoud van deze specifieke geluidregels voor de gebruikers overzichtelijker en gemakkelijker is dan het integreren van deze regels in de Omgevingswet. Die keuze geldt voor alle milieuregels van de luchtvaart, ook regels over bijvoorbeeld externe veiligheid. Alleen de regels voor ruimtelijke beperkingen als gevolg van luchtvaart gaan over naar de Omgevingswet. Alle andere regels blijven in de Wet luchtvaart. De reden dat die ruimtelijke beperkingen wel overgaan, is dat ze zo'n sterke relatie hebben met de gemeentelijke omgevingsplannen. Met een apart wijzigingsbesluit zullen die regels vervolgens worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De heer Smeulders vroeg naar het beschermingsniveau. Ik denk dat u allen vanuit misschien een eigen invalshoek vroeg of dat ongeveer gelijkwaardig is. En ja, dat is het. In antwoord op de heer Smeulders zeg ik dat bij een beschermingsniveau overigens niet alleen de normen een rol spelen, maar ook in welke mate die normen toe te passen zijn. Zo is onder de vorige wetgeving het handhavingsgat geconstateerd. Je zou dan kunnen denken dat er misschien meer mogelijk was. Maar wanneer een wegbeheerder bijvoorbeeld een weg wilde verbreden, werd hij in een keer geconfronteerd met een geluidbelasting die veel hoger bleek dan op papier, omdat er allerlei toenames waren geweest die niet gemonitord waren. De wegbeheerder werd dan ineens verantwoordelijk voor het oplossen van geluidsproblematiek die eigenlijk gecreëerd was door anderen en waarop niet gehandhaafd was.

Door continu te gaan monitoren, zorgen wij ervoor dat wij tijdig de maatregelen toeschrijven aan de effecten die de geluidbelasting verder versterken. In het aanvullingsbesluit wordt in deze samenhang onderbouwd dat er sprake is van een gelijkwaardig beschermingsbureau. Daarover komen wij nog met de Kamer te spreken, want ook dat aanvullingsbesluit komt naar de Kamer. De monitoring is dus een belangrijk onderdeel van het verzekeren van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

De heer Van Gerven vroeg waarom windturbines niet in de aanvullingswet zitten. De huidige regels uit het Activiteitenbesluit staan al in het Besluit kwaliteit leefomgeving, dat in 2018 in het Staatsblad is gepubliceerd. De aanvullingswet regelt de omzetting van de Wet geluidhinder, die alleen betrekking heeft op infra en industrieterreinen. Windturbines zitten hier niet in en ze worden nu ook niet omgezet, maar over de windturbines is dus al wel iets geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

De heer Smeulders vindt het belangrijk dat volksgezondheid moet terugkomen in het aanvullingsbesluit. Ik weet dat wij in de discussie over de Omgevingswet zelf — misschien refereert de heer Smeulders daaraan — veel met elkaar hebben gesproken over het belang van de volksgezondheid. Daarom is het belang van het beschermen van de gezondheid ook al expliciet geregeld in de Omgevingswet zelf. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het stellen van regels daarover moet de gemeente dus al rekening houden met het gezondheidsbelang. Ook regelt het wetsvoorstel dat regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden gesteld met het oog op het belang van de gezondheid. Dit is dus absoluut een aspect dat alle aandacht heeft, maar dan op andere plekken in het stelsel.

De heer Smeulders en naar ik meen ook de heer Von Martens hebben gesproken over de zorgen van provincies en gemeenten over het beschermingsniveau. Met het Aanvullingsspoor geluid verbeteren wij de bescherming op een aantal punten, niet op het niveau van de wet, maar op het niveau van het aanvullingsbesluit. Dat handhavingsgat is eigenlijk het belangrijkste wat ik zojuist al heb uitgelegd. Daarnaast is er gezegd, ook in de discussies die wij met elkaar hebben gevoerd over de Wet Swung, Swung-1 en Swung-2, dat wij voor die cumulatie van geluid een oplossing zouden moeten vinden. Dat punt is nu meegenomen in deze wet.

De regels voor het optellen van geluid afkomstig van meerdere bronnen worden verbeterd, want als een woning door meerdere geluidsbronnen wordt belast, heeft de bewoner last van dat geluid en niet zozeer van bron A of bron B. Dan is het dus ook belangrijk om met elkaar goede regels te hebben over hoe die cumulatie van geluid werkt. Dit was een nadrukkelijke wens van de Kamer bij de wetsbehandeling van de geluidproductieplafonds voor de rijksinfrastructuur. Met deze verbetering wordt mede invulling gegeven aan de motie van de leden Van der Graaf en Siemot.

Mevrouw Van Eijs vroeg hoe burgers weten dat zij voldoende beschermd worden tegen geluid. Daarover zou ik het volgende willen zeggen. Aan de ene kant is er straks een helder kader waaraan alle gemeenten moeten voldoen, maar aan de andere kant is er ook die afwegingsruimte. Dat is de afwegingsruimte tussen de standaard- en de

grenswaarde. Er zijn natuurlijk ook weer allerlei regels voor het wanneer op welke manier daarmee om te gaan. Maar de precieze bescherming is mede afhankelijk van de lokale afweging. Daarmee borgen wij aan de ene kant dat een basisbescherming gewoon geregeld is, zonder dat je net doet of het in Appingedam precies hetzelfde is als in Amsterdam. De lokale situatie kan vragen om andere oplossingen. Hierop komen wij overigens nog terug bij de bespreking van de voorhang van het aanvullingsbesluit.

De heer Von Martels vroeg of wij door de verandering van een geluidszone naar aandachtsgebied een risico lopen op meer overlast. Dat is niet zo. De geluidszones en de aandachtsgebieden hebben geen rechtstreeks gevolg voor de bescherming. Als dat een-op-een wél gekoppeld zou zijn, zou dat zo kunnen zijn. Het is dus terecht dat de heer Von Martels die vraag stelt. Maar die gebieden bepalen waar de geluidregels gelden. Onder de Omgevingswet zullen de aandachtsgebieden beter aansluiten bij de echte geluidbelasting.

Voorts vroeg de heer Ziengs of wij zicht hebben op de verschillen tussen de oude geluidszones en de nieuwe geluidsaandachtsgebieden. Ik heb daar zo-even al iets over gezegd. De huidige geluidszones stammen uit de jaren tachtig van de vorige eeuw. Voor drukke autosnelwegen zijn die inmiddels te krap, omdat de standaardwaarden ook buiten die zone worden overschreden. De bescherming van de gezondheid faalt dan eigenlijk. Met de grotere geluidsaandachtsgebieden wordt dit gecorrigeerd, want het geluidsaandachtsgebied omvat exact het gebied waarbinnen het geluid hoger is dan de standaardwaarden. Maar dat zegt dus nog niks over de normering zelf. Dat doet alleen het reëel in kaart brengen van waar de geluidbelasting is, zodat je vervolgens kunt bepalen welke maatregelen genomen moeten worden.

Meneer Ziengs constateerde dat er in de oude situatie geen monitoring was van provinciale wegen en waterschapswegen. Hij vroeg wat de gevolgen zijn van monitoring in de nieuwe situatie. De monitoring betekent dat we dan een reëler beeld hebben van de geluidbelasting. Door te monitoren weet je wat de situatie is, of er sprake is van een toename en in welke mate er maatregelen getroffen moeten worden. Het betekent dus eigenlijk gewoon dat we beter weten hoe de geluidbelasting is.

De heer Ziengs vroeg ook nog waarom een woning bij overschrijding van de norm moet worden teruggebracht tot 3 dB onder die norm. Dat is een onderdeel van het huidige geluidproductieplafondstelsel voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Eigenlijk is het korte antwoord op deze vraag: om ondoelmatige investeringen telkens weer te voorkomen. Want stel, je woont vlakbij een weg en je komt onder de maximale waarde die je moet halen, dan wordt er eigenlijk gezegd: investeer dan zo dat je een stukje daaronder komt, zodat je bij een eventuele volgende toename van verkeer op die weg, niet meteen opnieuw moet gaan saneren. Daarmee wordt dus beoogd om ondoelmatige investeringen in saneringen te voorkomen.

De heer **Ziengs** (VVD):
Mag ik beide punten in één interruptie doen?

De voorzitter:
Zeker.

De heer Ziengs (VVD):

Het eerste punt ging over de geluidswaarden. Ik moet even kijken hoe ik dat zelf geformuleerd heb. Ik begin met het tweede punt, dat is makkelijker. Dan schiet mij straks die eerste wel weer te binnen. Doordat het tweede punt erachteraan kwam, drukte ik het eerste punt even wat weg. Dus eerst over die decibelvermindering van 50 dB naar 47 dB. De staatssecretaris stelt dat men dan maar één keer een investering hoeft te doen. Maar als je eigenaar bent van een pand en je zit op 52 dB en je kunt dat door het aanbrengen van een schuimplaten wandje van €1.000 terugbrengen naar 50 dB, de wettelijke norm dus, of je moet naar 47 dB en een investering doen van €30.000, dan zit daar wel een aanmerkelijk verschil tussen. Dus de wet omzetten, van oud naar nieuw, zou betekenen dat als je het terugbrengt naar 50 dB, je op dat moment aan de norm voldoet. Dat was de insteek van mijn betoog.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Dit is al een onderdeel van het huidige geluidproductieplafondstelsel voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Ik kan meneer Ziengs nog wel iets zeggen — de minister refereerde daar ook al even aan — over de zogeheten botsproef. Het punt dat de heer Ziengs noemt, zit niet zozeer in de wet, maar in het besluit dat na de zomer naar de Kamer komt. Tussen vandaag en het moment dat het besluit naar de Kamer komt, wordt er met alle partijen die hierbij betrokken zijn, een zogeheten botsproef gedaan op het aanvullingsbesluit. De heer Ziengs heeft nog een paar andere vragen gesteld waar ik later op terug zal komen, maar ik denk dat het nuttig is dat we in die toets, met alle partijen die daar in de praktijk mee te maken hebben, deze specifieke voorbeelden meenemen. Ik zal daar in de brief aan de Kamer op terugkomen. Want ik snap de vraag van de heer Ziengs heel goed. Waarom moet je meer investeren dan waartoe je wettelijk verplicht zou zijn? Het is goed dat we met elkaar kijken of de overgang naar dat besluit nog specifieke problemen met zich meebrengt, of de situatie hetzelfde blijft en om welke redenen die situatie dan zo is.

De heer Ziengs (VVD):

Dank voor de toezegging. Mijn andere punt is inmiddels ook weer boven komen drijven. Ik begon inderdaad over de normeringen die gesteld waren als het gaat om de geluidswaarden en hoe het zit als die bijvoorbeeld aanmerkelijk lager liggen. De specifieke vraag in mijn inbreng was: heeft dat ook direct gevolgen voor besluiten? Wordt beleid op dat moment direct omgezet in een besluit? Als de waarde na die monitoring uiteindelijk lager blijkt te liggen, zou je bijvoorbeeld daar waar een snelheid van 70 geldt, deze naar 90 kunnen brengen — ik noem maar wat — of net andersom. En kan dat dan op korte termijn? Daar was mijn vraag in principe op gericht.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Je moet natuurlijk altijd een bepaald zorgvuldigheidsvereiste in acht nemen voordat je, bijvoorbeeld, een bepaalde snelheid zou kunnen doorvoeren. Dat heeft ook met andere eisen te maken. Denk maar aan de discussie rond de Pro-

grammatische Aanpak Stikstof. Maar weten wat de situatie is, betekent dat je ook weet welke ruimte er is voor bepaalde ontwikkelingen. Maar dan moet je natuurlijk nog steeds voldoen aan de andere eisen die voor zo'n project van belang zijn. Je geeft dan wel aan waar de ruimte is of waar de knelpunten zijn. Meten is weten in dit geval.

De voorzitter:
Meneer Ziengs nog?

De heer Ziengs (VVD):

En dan aanvullend. Zoals ik de beantwoording hoor, wil dat zeggen dat als het andersom is, als tijdens de monitoring blijkt dat de waarde hoger ligt, er vrij snel een besluit kan worden genomen om aanpassingen te doen.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik weet niet wanneer duidelijk wordt dat een grenswaarde wordt overschreden. We hebben een standaardwaarde en dat is waar je naar streeft. Daar moet je een stuk boven zitten, wil je een grenswaarde overschrijden. Als je een grenswaarde overschrijdt, dan is er een afwegingsladder die in werking treedt. Het is niet zo dat morgen de deur op slot gaat, maar dan moet je als bevoegd gezag laten zien dat je hebt bekeken waar het vandaan komt. Dan bekijk je welke reductiemaatregelen er zijn en of die doelmatig zijn. Als ze doelmatig zijn, moet je ze gewoon nemen; daarvoor zijn ze ook doelmatig. Als ze niet doelmatig zijn, moet je in ieder geval zorgen dat de binnenwaarde gegarandeerd wordt, zodat mensen in hun huis rustig kunnen slapen. Zo treedt er een cascade in werking. Als ergens een zo groot probleem is dat het gezondheidsschade oplevert, moet je gaan kijken wat je daaraan kunt doen. Zo zit de systematiek in elkaar.

De voorzitter:
Gaat u verder.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Voorzitter. Er zijn een aantal vragen gesteld over het WHO-rapport. Hoe staat het met het onderzoek? De Kamer heeft er eerder over gesproken. Toen hebben we gezegd dat het een belangrijk onderzoek is. Ik denk ook dat we moeten bekijken wat het zou betekenen voor de Nederlandse situatie. Daarom doet het RIVM nu onderzoek naar die vraag, ter uitvoering van de motie-Schonis. Ik heb op 7 maart in het AO Leefomgeving toegezegd dat ik de Kamer daarover voor het eind van het jaar zal informeren. Dan zal ik ook aangeven hoe dit zich verhoudt tot de norm. Het is een belangrijk onderzoek en er wordt nu serieus gekeken naar wat dit voor Nederland zou betekenen. Velen van u hebben daar vragen over gesteld.

De heer Smeulders (GroenLinks):

Klopt. Er wordt nu een onderzoek gedaan. Stel nou dat uit dat onderzoek komt dat de norm in Nederland eigenlijk te laag is. Is de staatssecretaris dan bereid om die norm te verhogen, in lijn met de uitkomst van dat onderzoek?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Dit zijn natuurlijk gezondheidsnormen. Voor andere gezondheidsnormen hebben we ook aangegeven dat we ernaar streven om steeds dichterbij dat soort normen te komen. Daarom laat ik eerst een vertaling maken wat dit betekent voor Nederland; dan zullen we kijken hoe we dat moeten vertalen naar de Nederlandse situatie. Het is een belangrijk rapport, dus daarom laten we die analyse ook maken.

De voorzitter:

Gaat u verder.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik kan niet vooruitlopen op de uitkomsten als er nog een onderzoek loopt. Dat is altijd jammer.

De heer Van Gerven vroeg waarom we niet het Deense model volgen om normen te stellen aan laagfrequent geluid. Hij refereerde aan de normen in Denemarken. In antwoord hierop kan ik zeggen dat de Nederlandse standaardnorm soms soepeler en soms strenger is dan de Deense norm, maar dat het beschermingsniveau vergelijkbaar is. Ook de WHO geeft advieswaarden voor windturbines in Lden en niet in een maat voor laagfrequent geluid. Ook in Nederland wordt gerekend met Lden.

Mevrouw Van Eijs constateerde dat er onvoldoende duidelijkheid is over cumulatie en optelling. Die cumulatie is inderdaad een ingewikkeld proces. Daar wordt door de Kamer al langer over gesproken. De regels voor cumulatie en optelling krijgen vorm in het Aanvullingsbesluit geluid, dus daar komen we nog op terug.

De heer Van Gerven (SP):

Ik ben een beetje in verwarring door het antwoord van de staatssecretaris over de Deense en de Nederlandse normen. Volgens mijn informatie is er in Denemarken wel een norm voor laagfrequent geluid, maar in Nederland niet. Klopt dat?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik kan ook alleen maar zeggen dat volgens mijn informatie de WHO advieswaarden voor windturbines geeft in Lden en niet in een maat voor laagfrequent geluid. Ik ben graag bereid om nog even na te vragen of er in Denemarken daarnaast ook een geluidsnorm is voor laagfrequent geluid, maar die informatie heb ik nu niet. Ik kijk nog even of ik in tweede termijn een nader antwoord heb voor de heer Van Gerven.

De heer Van Gerven (SP):

Heel goed. Ik heb hier een document uit 2013 waarin Arcadis wordt aangehaald. Daarin wordt gesproken over de norm die in 2012 in Denemarken zou zijn ingevoerd. Maar goed, laten we daar in tweede termijn nog even op terugkomen.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Misschien kan de heer Van Gerven nog even laten weten waar precies aan werd gerefereerd. Dat kan het misschien

wat makkelijker maken om de informatie op te halen. Wij rekenen in ieder geval met de waarden waarmee de WHO ons adviseert te rekenen.

Voorzitter: Dan de A50. Langs de A50 gelden geluidproductieplafonds. Rijkswaterstaat leeft deze plafonds na en neemt zo nodig maatregelen. Dit betreft de vraag van de heer Van Gerven over de A50. Rijkswaterstaat beheert daar de geluidproductieplafonds en neemt zo nodig maatregelen.

Mevrouw Van Eijs vroeg welke activiteiten onder geluidplafonds van industrieterreinen vallen. Met de Omgevingswet is het begrip "inrichting" vervangen door "activiteit". Onder de geluidproductieplafonds voor industrie vallen alle activiteiten die leiden tot de emissie van geluid. Dat geldt niet voor het geluid van doorgaande wegen op een industrieterrein, want dat geluid is hier dan apart geregeld. Maar alle industriële activiteiten die geluid veroorzaken vallen daar dus onder.

Bij een industrieterrein — ik gaf net al de combinatie aan van wegen en industriële activiteiten — is het omrekenen naar een geluidproductieplafond niet eenvoudig. Daarom zal het aanvullingsbesluit instructieregels bevatten voor de eerste geluidproductieplafonds voor industrieterreinen. Daarover komen wij bij de voorhang te spreken. Het is ook een van de punten — ik noemde het net tegenover de heer Ziengs — waarbij ik denk dat we de praktische uitwerking daarvan moeten gaan bespreken met de mensen die hierdoor in de praktijk worden geraakt. Dan kunnen we kijken hoe dat in de praktijk uitwerkt en hoe we ervoor kunnen zorgen dat het voor iedereen helder is en dat er op een gelijkwaardige manier mee om wordt gegaan. Daar komen we dus nog met uw Kamer over te spreken, namelijk bij de behandeling van het besluit in het najaar.

Mevrouw Van Eijs (D66):

Ik weet niet of de staatssecretaris er nog op komt, maar bij het lezen van de tekst bevreesde me het. Ik kan mij voorstellen dat zo'n geluidplafond wordt overschreden en dat de gemeente dan bijvoorbeeld moet ingrijpen of zou moeten zorgen dat het geluid weer onder het plafond belandt. Ik vroeg mij eigenlijk af of een gemeente zoiets kan afdwingen. Want de bedrijven moeten er uiteindelijk voor zorgen dat ze minder lawaai maken.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Zodra er sprake is van een overschrijding — dat was net ook mijn antwoord aan de heer Ziengs — treedt natuurlijk een bepaalde cascaderingsladder in werking. Dan zal bekeken moeten worden wie de veroorzaker is van de overschrijding. Juist doordat we nu dus beter monitoren — dat zei ik in het antwoord aan de heer Smeulders — kun je elke geluidtoename onderzoeken en toedelen aan degene die de geluidtoename veroorzaakt voordat je jaren verder bent, een grote cumulatie is opgetreden, men in één keer boven het plafond zit en iedereen zich afvraagt wie daar nu verantwoordelijk voor is. Die monitoring gaat dus juist helpen om dat goed in beeld te houden. Dit is nou precies een van die punten. Een voorbeeld. Stel dat het drukker wordt op de weg die over zo'n industrieterrein loopt en dat er sprake is van een toename van het industrieel geluid, dan zou je dus moeten kunnen monitoren welk deel waar vandaan komt om ook te bepalen wat gewoon een eerlijke

verdeling is van de kosten, om ervoor te zorgen dat het geluid weer onder het geluidproductieplafond komt. Dit zijn precies de praktische uitwerkingen waar we tussen nu en het moment dat het besluit naar de Kamer komt met alle partijen in de praktijkproef — wij noemen het de botsproef — nog over praten. Bij het besluit zal de uitwerking waaruit blijkt op welke manier dat werkt, er dus ook zijn.

We zullen noteren dat de kostentoedeling voor mevrouw Van Eijs een vraag is. Daarbij is het dus de vraag of het altijd bij de gemeenten terechtkomt of dat het ook bij de private partijen terecht kan komen als zij veroorzaken dat het boven het plafond uitkomt. We zullen zorgen dat we daarop terugkomen als we over het besluit spreken.

De voorzitter:
Gaat u verder.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

De heer Von Martels vroeg naar het doelmatigheids criterium: hoe zit het met de regeling en wanneer wordt het geëvalueerd? Bij het opstellen van de regeling onder het aanvullingsbesluit zal met alle betrokken partijen overlegd worden over de inhoud van het doelmatigheids criterium. Dat is eigenlijk het antwoord op een aantal van zijn vragen in één, want de doelmatigheids criteriumregeling zal worden opgenomen in de regeling die onder het aanvullingsbesluit komt.

Dan was er nog een vraag van de heer Smeulders over basisgeluidemissie. Dat is een te monitoren parameter in de zin van de Omgevingswet. Andere voorbeelden zijn zwemwaterkwaliteit en luchtkwaliteit. Met de basisgeluidemissie wordt dus de toename van het geluid bewaakt, zoals ik net aangaf in antwoord op mevrouw Van Eijs. Met de geluidkaart van de EU-richtlijn wordt het geluid bij geluidgevoelige gebouwen in kaart gebracht. Voor beide taken worden dezelfde gegevens gebruikt, waardoor de extra inspanningen en de administratieve lasten voor het monitoren van de BGE beperkt zijn.

De gemeenten krijgen als wettelijke taak om omwonenden te beschermen tegen schade aan de gezondheid door geluid van gemeentewegen. Een van de doelen van het nieuwe geluidbeleid, Swung, is het verbeteren van de bescherming tegen autonome toename van geluid of verkeersgroei. Door de vijfjaarlijkse monitoring wordt de toename van geluid ook op gemeentelijke wegen bewaakt. Dat betekent dan dus weer dat als er toch boven een grenswaarde wordt gegaan, gemeenten dan ook maatregelen moeten nemen. In samenhang met de geluidkaart van de EU-richtlijn wordt zo eens per vijf jaar duidelijk waar grote toenames van geluid hebben plaatsgevonden en waar geluidsniveaus zo hoog zijn dat ze schadelijk zijn voor de gezondheid. Dan treedt dus die cascade in werking waar ik het al eerder over heb gehad.

Voorzitter. Als het goed is, heb ik daarmee de vragen van de leden beantwoord.

De voorzitter:

Ik kijk even naar de leden en ik zie geen beweging, dus ik ga ervan uit dat dat juist is. Daarmee komt er een einde aan de eerste termijn van de zijde van de bewindslieden.

Ik kijk even of er nog behoefte is aan een tweede termijn. Dat is het geval.

Dan geef ik meneer Smeulders daarvoor het woord. Hij heeft vier minuten, als hij dat wil.



De heer Smeulders (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Die vier minuten ga ik niet nodig hebben, denk ik. Dank aan beide bewindspersonen voor de beantwoording. Ik heb nog een vraag en ik wil een motie indienen.

De vraag gaat over het meer principiële punt van deze wet: is dit nou wel of geen deregulering? De minister geeft dan aan: "Nee, de regels worden eigenlijk neutraal overgezet. Er komen alleen minder regels in de wet en meer regels in lagere regelgeving. En die lagere regelgeving komt via de voorhang naar de Kamer, dus daar heeft u gewoon iets over te zeggen." De vraag die ik daarbij dan wel heb, is of alle aanpassingen op die AMvB's ook via voorhang naar de Kamer komen. Want dat is op wetsniveau natuurlijk wel zo.

Dat betekent dus het volgende. Stel dat er een volgend kabinet zit, dat misschien zegt dat die regels wel wat minder kunnen. Als dat kabinet dan de wet wil aanpassen, dan heeft de Kamer daar iets over te zeggen. Maar als dat via die AMvB's dan niet meer zo is, dan kan het wel degelijk leiden tot een verslechtering van de bestaande situatie. Daar maakt mijn fractie zich gewoon zorgen over. Dat is mijn vraag.

Dan het tweede punt. Dat betreft een motie die wij hebben. Die gaat over de geluidsnormen en het aspect van volksgezondheid daarin. Aan de ene kant snap ik dat er wordt aangegeven: op andere plekken in de Omgevingswet is het aspect volksgezondheid geregeld, dus dat hoeft niet expliciet. Dat klinkt logisch, maar dit gaat aan de andere kant wel specifiek over het onderdeel geluid. Ik dien daar zo een motie over in, maar als de minister of de staatssecretaris mij echt een aantal concrete voorbeelden kan geven van andere plekken in de wet waarin dat aspect geluid al zo duidelijk meegenomen wordt dat de motie overbodig is, dan ben ik altijd bereid om die in te trekken. Maar tot op heden ben ik daar niet van overtuigd. Dat gaan we hopelijk in de reactie wel meemaken.

De motie luidt als volgt.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat in het voorlopige Aanvullingsbesluit geluid diverse geluidsnormen worden gesteld;

overwegende dat de volksgezondheid geen expliciet criterium is voor de normstelling in het voorlopige Aanvullingsbesluit geluid;

van mening dat het belang van de volksgezondheid een belangrijk criterium zou moeten zijn bij het stellen van geluidsnormen;

verzoekt de regering om het belang van de volksgezondheid expliciet op te nemen in het definitieve Aanvullingsbesluit geluid,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Smeulders. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 10 (35054).

Dan geef ik het woord aan de heer Van Gerven. Hij heeft nog drie minuten en twintig seconden.

De heer Van Gerven (SP):

Voorzitter. Dat moet lukken. Dan kan ik de resterende tijd gebruiken voor een volgend debat, al weet ik niet of het zo werkt; of de voorzitter het daar dan mee eens is.

Ik zal allereerst een motie voorlezen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat laagfrequent geluid tot slaapritmestoornissen en andere gezondheidsklachten kan leiden en dat in Denemarken reeds normen voor deze vorm van geluid zijn gesteld;

overwegende dat de regering momenteel onderzoek doet naar de gezondheidseffecten van laagfrequent geluid, maar dat Nederland nog geen normen kent;

verzoekt de regering bij het lopende onderzoek naar de gevolgen van laagfrequent geluid tevens de Deense normen op deze vorm van geluid te onderzoeken en een geluidsnorm te ontwikkelen die hiermee overeenkomt,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Van Gerven. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 11 (35054).

De heer Van Gerven (SP):

Als het gaat over geluid en windturbines, begrijp ik dat dat op een andere manier geregeld wordt dan via de aanvullingswet waarover we vanavond spreken. Dat geeft dan

toch weer enige geruststelling. Als we dan ook nog de goede normen daarvoor invoeren, word ik nog gelukkiger.

Dank u wel.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Ik kijk even naar mevrouw Van Eijs. Zij ziet af van een inbreng. Dan ga ik naar de heer Von Martels. U heeft nog 2 minuten en 40 seconden.

De heer Von Martels (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Dit debat was mild van toon en mild van volume. Volgens mij zijn de geluidsnormen vanavond niet overschreden, dus dat is goed om te horen.

Ik heb één motie. Die gaat over het doelmatigheidscriterium.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat aan de hand van een wettelijke methodiek berekend wordt of de kosten van een geluidsbepalende maatregel, zoals stiller asfalt of geluidsschermen, opwegen tegen het resultaat, het zogenaamde doelmatigheidscriterium;

overwegende dat een heroverweging van het doelmatigheidscriterium wenselijk is, omdat toepassing van dat criterium kan leiden tot instandhouding van geluidshinder;

verzoekt de regering om de ministeriële Regeling doelmatigheid geluidmaatregelen Wet geluidshinder te evalueren en te heroverwegen, waarbij versoepeling van de criteria voor alle rijkswegen uitgangspunt is;

verzoekt de regering voorts om daarbij aan de Kamer enkele varianten van versoepeling voor te leggen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Deze motie is voorgesteld door het lid Von Martels. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 12 (35054).

Dank u wel. Ten slotte is het woord aan de heer Ziengs, die nog 3 minuten en 20 seconden heeft.

De heer Ziengs (VVD):

Dank u, voorzitter. Bij het voorbereiden van de behandeling van vanavond kwamen heel veel techniek, heel veel cijfers en heel veel artikelen kijken. Ik dacht even dat ik het spoor bijster was, maar gelukkig was daar toen de transponeringstabel, zoals ik al aangaf in mijn inbreng in eerste termijn. Ik heb daar een aantal dingen over gezegd richting de staatssecretaris en de minister en ik heb daar ook een aantal

antwoorden op gehad. Daarbij bleek dat er naderhand, dus nadat de oude wetten waren ingegaan en nu we richting de nieuwe wet gaan, een aantal aanpassingen hebben plaatsgevonden. Ik kwam ze niet tegen in die transponeringstabel en ook niet elders, maar ik neem onmiddellijk aan dat de staatssecretaris naar eer en geweten de vragen beantwoordt. Ik wil met deze inbreng wel aangeven dat het voor onze fractie zeer van belang is dat het beleidsneutraal is, waarbij we natuurlijk wel overeind houden dat het beschermen van mensen tegen een te hoog geluidsniveau voor ons ook zeer belangrijk is.

Daar wil ik het voorlopig bij laten. Ik zal geen moties indienen. Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Ik kijk naar de minister en de staatssecretaris om te zien of zij direct kunnen reageren. Heeft u de moties al in bezit? Ik zie dat er behoefte is aan een korte schorsing.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de staatssecretaris voor haar tweede termijn.



Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Voorzitter. De heer Smeulders vraagt in zijn motie om het belang van volksgezondheid expliciet op te nemen in het definitieve Aanvullingsbesluit geluid. Ik heb al gezegd dat het in de Omgevingswet zit. Ik wil de heer Smeulders het volgende voorstellen. Vandaag hebben wij het over de wet. Het besluit komt nog in het najaar. Ik stel voor dat de minister en ik die tijdspanne benutten om nog eens in een brief aan te geven hoe wij de doorwerking zien van die bepaling die in de wet staat naar de onderliggende regelgeving. Dan kan de heer Smeulders misschien zijn motie tot dat moment aanhouden.

De heer Smeulders (GroenLinks):

Dat is prima. Dat doe ik.

De voorzitter:

Op verzoek van de heer Smeulders stel ik voor zijn motie (35054, nr. 10) aan te houden.

Daartoe wordt besloten.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Dan de heer Van Gerven. Hij heeft gesproken over de Deense normen voor laagfrequent geluid. Denemarken heeft inderdaad een aparte norm specifiek voor laagfrequent geluid. Nederland heeft een norm voor windturbinegeluid die net als bij andere bronnen het gehele geluidsspectrum beslaat, dus ook laagfrequent geluid. Deze norm biedt dus echt een vergelijkbare bescherming als de Deense norm. De WHO geeft ook geen apart advies voor laagfrequent geluid van windturbines. Ook het RIVM heeft geconcludeerd dat er geen aparte norm voor laagfrequent geluid van windturbines bovenop de gewone geluidsnorm nodig is.

Daarom ontraad ik de motie op stuk nr. 11 van de heer Van Gerven.

De voorzitter:

De motie op stuk nr. 11 wordt ontraden.

De heer Van Gerven (SP):

De uitsplitsing in Denemarken naar laagfrequent geluid leidt tot een lagere dB-norm, dus een scherpere norm dan in Nederland. Kan de staatssecretaris daar nog eens op ingaan?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Voor mij geldt het advies van het RIVM. Het RIVM lijkt mij de partij om voor ons te kunnen inschatten of zo'n andere normering al dan niet noodzakelijk is ter bescherming van de volksgezondheid. Ook het RIVM heeft dus geconcludeerd dat er geen aparte norm voor laagfrequent geluid van windturbines bovenop de gewone geluidsnorm nodig is. Dat is dan toch het advies waar ik mij aan vasthoud.

De heer Van Gerven (SP):

Daar is discussie over gaande binnen de medische wereld. Het materiaal dat ik heb verzameld, is onder andere afkomstig van een arts gezondheid en milieu die poneert dat het wel degelijk van invloed is. Ik constateer toch dat de norm voor windmolens in Denemarken, naar ik meen, 5 dB lager is dan in Nederland. Gaat er toch niet nog meer of verder onderzoek plaatsvinden? Het zou natuurlijk toch het mooiste zijn als we op het medische vlak kunnen uitgaan van dezelfde parameters of vooronderstellingen. Dat is in ieder geval niet het geval. Mag ik het zo vragen? Gebeurt er nog verder onderzoek of is dit het voorlopig?

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Ik zou niet uit mijn hoofd durven beweren dat nergens verder onderzoek plaatsvindt. Dat lijkt me ook geen goed uitgangspunt. Het onderzoek, ook in de context van de WHO, zal zeker doorgaan. Wellicht kan de heer Van Gerven de arts die deze inzichten heeft, in contact brengen met het RIVM, want voor mij is het RIVM op dit soort momenten natuurlijk het anker waar ik het advies van hanteer. Maar als er nieuwe inzichten zijn; het is altijd belangrijk om ook de wetenschap te blijven challengen. Wellicht kan deze arts zijn inzichten delen met het RIVM om te kijken of dat bij hen tot nadere inzichten leidt.

Voorzitter. Dan de motie op stuk nr. 12 over het doelmatigheids criterium. Dit is ook onderdeel van het RIVM-onderzoek naar aanleiding van het WHO-advies. Ik zou de heer Von Martels dus willen vragen om zijn motie aan te houden en daar nu niet op vooruit te lopen. Er hangen overigens ook forse financiële consequenties aan het zo versoepelen van een doelmatigheids criterium. Dat kan in de context van het MIRT bijvoorbeeld ook gevolgen hebben, omdat er dan op allerlei plaatsen in één keer andere kosten mee gemoeid zijn. Als we die niet helder kunnen baseren op een WHO-advies en de vertaling daarvan naar Nederland, dan zou het, denk ik, moeilijk zijn om op een goede manier te beargumenteren waarom we het loslaten. Verzoek om aan te houden.

De voorzitter:

Het verzoek om aan te houden. Meneer Von Martels?

De heer Von Martels (CDA):

Ik wil de motie met alle plezier aanhouden, maar ik wil dan wel enig zicht hebben op wanneer dat onderzoek dan tot ons komt.

Staatssecretaris Van Veldhoven-van der Meer:

Eind 2019.

De voorzitter:

Op verzoek van de heer Von Martels stel ik voor zijn motie (35054, nr. 12) aan te houden.

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter:

Dan geef ik het woord aan de minister.



Minister Ollongren:

En ik kan heel kort zijn, voorzitter, want er is alleen een vraag gesteld door de heer Smeulders. Ik kan hem geruststellen: als er wijzigingen zijn, dan geldt dezelfde procedure. Die gaan dan ook in voorhang bij de Kamer en dat is geregeld in de Omgevingswet.

Dank u, voorzitter.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Ik dank u zeer. Daarmee zijn we gekomen aan het einde van de behandeling van dit wetsvoorstel. Over het wetsvoorstel en over de ingediende moties, voor zover niet aangehouden, zal aanstaande dinsdag gestemd worden.

Ik dank de beide bewindspersonen, de leden en onze onvolprezen ondersteuning, in alle soorten en maten, en de ambtenaren. Ik dank tot slot de mensen op de publieke tribune en de mensen die dit debat elders hebben gevolgd. Ik wens u nog een mooie avond, want dat is het volgens mij al. Geniet u er nog even van.

Ik sluit de vergadering.

33

Stemming Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Aan de orde is **de stemming** in verband met het wetsvoorstel **Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet) (35054)**.

(Zie vergadering van 27 juni 2019.)

In stemming komt het wetsvoorstel.

De voorzitter:

Ik constateer dat de leden van de fracties van de PvdA, DENK, 50PLUS, D66, de VVD, de SGP, het CDA, de Christen-Unie, de PVV en FvD voor dit wetsvoorstel hebben gestemd en de leden van de overige fracties ertegen, zodat het is aangenomen.

34

Stemming motie Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Aan de orde is **de stemming over een motie**, ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel **Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluid afkomstig van wegen, spoorwegen en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet)**,

te weten:

- de motie-Van Gerven over de Deense normen betrekken bij het onderzoek naar laagfrequent geluid (35054, nr. 11).

(Zie vergadering van 27 juni 2019.)

In stemming komt de motie-Van Gerven (35054, nr. 11).

De voorzitter:

Ik constateer dat de leden van de fracties van de SP, de PvdA, de PvdD, DENK, 50PLUS, de SGP, de PVV en FvD voor deze motie hebben gestemd en de leden van de overige fracties ertegen, zodat zij is verworpen.

Oud – nieuw Aanvullingsspoor Geluid

De Aanvullingswet geluid Omgevingswet creëert de juridische kaders voor inbouw van de nieuwe geluidregels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen in het stelsel van de Omgevingswet en geeft ruimte aan de vernieuwingen op het gebied van geluid, die voortvloeien uit het al eerder gestarte beleidsvernieuwingstraject Swung. Als eerste fase van deze vernieuwing zijn in 2012 al de geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen ingevoerd (opgenomen in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer). De daarmee uitgezette lijnen worden als volgende stap in het kader van het Aanvullingsspoor geluid voor decentrale infrastructuur en industrieterreinen zoveel mogelijk doorgetrokken. Het Aanvullingsspoor geluid bestaat uit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet en de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet.

De onderstaande tabel beschrijft op hoofdlijnen de huidige geluidregelgeving ('oud') en de nieuwe regelgeving in het aanvullingsspoor geluid ('nieuw'), voor zover nu ontwikkeld/bekend. Daarbij zijn ook de belangrijkste (kern)artikelen van de betreffende regelgeving opgenomen. Waar verwezen wordt naar artikelen van het Aanvullingsbesluit geluid, wordt de versie van het ontwerpbesluit bedoeld, zoals dat voor internetconsultatie is gepubliceerd en voor reacties/adviezen aan verschillende stakeholders (waaronder de koepelorganisaties, VNO/NCW, Rijkswaterstaat, ProRail, ILT etc.) is voorgelegd.

De geluidregelgeving voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen omvat regels over:

- het vaststellen en naleven van geluidproductieplafonds (het aanvullingsspoor verbreedt dit van rijkswegen en hoofdspoorwegen naar provinciale wegen, aangewezen lokale spoorwegen en industrieterreinen),
- besluiten over aanleg of wijziging van infrastructuur zonder geluidproductieplafonds,
- het planologisch toelaten van geluidgevoelige gebouwen,
- het bouwen of verbouwen van geluidgevoelige gebouwen,
- sanering van bestaande gevallen van te hoge geluidbelastingen.

Regels over actieplannen geluid (op grond van de richtlijn omgevingslawaai) zijn grotendeels al opgenomen in het hoofdspoor (Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsbesluit).

In de tabel worden de volgende afkortingen gebruikt:

Wm – Wet milieubeheer

Bgm – Besluit geluid milieubeheer

Wgh – Wet geluidhinder

Bgh – Besluit geluidhinder

Ow – Omgevingswet

Bkl – Besluit kwaliteit leefomgeving

Bbl – Besluit bouwwerken leefomgeving

Awg – Aanvullingswet geluid Omgevingswet

Abg – Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

BABW – Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer

Gpp - geluidproductieplafond

OUD (Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 Wet milieubeheer):	NIEUW (aanvullingsspoor geluid):
<p>Geluid van gemeentewegen, waterschapswegen, provinciale wegen en lokale spoorwegen alleen toetsen bij besluitvorming → geen grip op geleidelijke groei = handhavingsgat (art. 73 onder a, 106, eerste lid, Wgh)</p>	<p>Periodieke monitoring van ontwikkeling van geluid, los van besluitvorming (voor geluidbronnen met gpp's als omgevingswaarde: art. 20.1, eerste lid Ow, voor overige geluidbronnen: art. 20.1, derde lid, Ow jo. art. 10.21b Bkl (in te voegen met Abg))</p> <p>Toetsen bij besluitvorming over aanleg of wijziging alleen nog voor infrastructuur zonder gpp's (§ 5.1.4.2a.3 Bkl en art. 21a BABW (beide in te voegen met Abg))</p>
<p>Geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen (titel 11.3 Wm)</p>	<p>Geluidproductieplafonds voor rijkswegen en hoofdspoorwegen (art. 2.15, tweede lid, Ow (in te voegen met Awg) jo. afdeling 3.6 Bkl (in te voegen met Abg))</p>
<p>Geen monitoring voor provinciale wegen (geen wettelijke bepalingen)</p>	<p>Monitoring van provinciale wegen (via systeem van geluidproductieplafonds (art. 2.13a Ow (in te voegen met Awg) jo. afdeling 3.6 Bkl (in te voegen met Abg))</p>
<p>Geen monitoring voor gemeente- en waterschapswegen (geen wettelijke bepalingen)</p>	<p>Monitoring van gemeente- en waterschapswegen (via systeem basisgeluidemissie = parameter voor monitoring) (art. 20.1, derde lid, Ow jo. art. 10.21b Bkl (in te voegen met Abg))</p>
<p>Geluidzone en grenswaarden op alle woningen voor industrieterreinen (hoofdstuk VI Wgh)</p>	<p>Geluidproductieplafonds voor industrieterreinen (art. 2.11a en 2.12a Ow (in te voegen met Awg) jo. afdeling 3.6 Bkl (in te voegen met Abg))</p>
<p>Groot aantal verschillende</p>	<p>Vereenvoudigd normenkader</p>

oud (Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 Wet milieubeheer):	Nieuw (aanvullingsspoor geluid):
normen (Wgh: art. 1 (reconstructie van een weg), 1b, vierde lid, 40, 41, tweede lid, 44, 45, eerste lid, 46, tweede lid, 51, 53 eerste lid, 55 derde en vierde lid, 56, derde lid, 57, eerste lid, 59, eerste lid, 60, 61, 62, eerste lid, 63, tweede lid, 65, 67, eerste lid, 82, eerste lid, 83, 89, eerste lid, 90, tweede en derde lid, 99, tweede lid, 100, 100a, 104a, vierde lid, 110g, 111b, 112, Bgh: 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, eerste lid, 3.2, 3.3, 3.4, 3.6, eerste lid, 3.10, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.16, eerste en tweede lid, 4.18, eerste lid, 4.21, eerste lid, 4.24, 4.25, Wm: 11.2, 11.23, eerste lid, 11.24, derde lid, 11.38, tweede lid, 11.48, tweede lid, 11.57, eerste lid, 11.59, 11.64, derde lid)	(art. 3.31, 3.33, 3.48, 5.78u, 5.78w, 5.78x, 5.78y, 10a.2, 10a.3, 10a.4 Bkl (in te voegen met Abg))
Aanduiding normen: voorkeurswaarde en maximale waarde, waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting (Wgh & Bgh: diverse bepalingen, Wm: artikel 11.2)	Wordt: standaardwaarde en grenswaarde (=Ow-terminologie) (diverse artikelen Bkl)
Woning, ander geluidsgevoelig gebouw, geluidsgevoelig terrein (art. 1 Wgh) Geluidsgevoelig object (art. 11.1 Wm)	Geluidgevoelig gebouw (art. 3.21 Bkl (in te voegen met het Abg))
Geluidsgevoelige ruimte (art. 1 Wgh)	Geluidgevoelige ruimte (art. 3.22 Bkl)
Toelating woningen e.d. binnen geluidzone	Toelating geluidgevoelige gebouwen binnen geluidaandachtsgebied

OUD (Wet geluidhinder, hoofdstuk 11 Wet milieubeheer):	NIEUW (aanvullingsspoor geluid):
(hoofdstuk V, afd. 1, hoofdstuk VI, afd. 2, en hoofdstuk VIIIa Wgh, afd. 4.1 Bgh) Aparte procedure hogere waarden naast bestemmingsplan	(§ 5.1.4.2a.4 Bkl (in te voegen met het Abg)) Besluitvorming over geluidwaarden integraal onderdeel van besluit omgevingsplan
Beperkt aantal mogelijkheden voor woningbouw boven maximale waarde: 1. vervangende nieuwbouw, 2. zeehavennorm, 3. Interimwet stad- en milieubenadering 4. 'dove' gevel (Wgh: 1b, vierde lid, 48, tweede lid, 60, 61, 66, 100, tweede lid, 100a, derde lid, Bgh: 3.3, tweede lid, 3.4, vierde lid, 4.13, tweede en derde lid, Wm: 11.40, 11.57, tweede lid)	Behoud van deze mogelijkheden voor woningbouw boven grenswaarde + beperkte uitbreiding: 1. vervangende nieuwbouw ook bij spoor, 2. kantoortransformatie = nieuw, 3. "zwaarwegende belangen" = opvolger Interimwet stad- en milieubenadering 4. 'dove' gevel en/of bouwkundige maatregelen (5.78z) (3.34, tweede lid, 5.78r, 5.78w, 5.78x, 5.78y, 5.78z, 5.78aa Bkl (in te voegen met Abg))
Regels over gevelisolatie (artt. 3.1 en 3.2 Bouwbesluit 2012)	Regels over gevelisolatie (artt. 4.103 en 5.23 Bbl (te wijzigen met Abg))
Sanering bestaande geluidbelastingen (hoofdstuk V, § 5 en hoofdstuk VI, afd. 3 Wgh, artt. 3.5 t/m 3.9 en artt. 4.16 t/m 4.23 Bgh, afd. 11.3.6 Wm)	Sanering bestaande geluidbelastingen (hoofdstuk 10a Bkl, in te voegen met Abg)) Sanering afd. 11.3.6 Wm wordt afgerond volgens oud recht (art. 3.3 Awg)
Inhoudelijke regels verspreid over Wet geluidhinder, Besluit geluidhinder, hoofdstuk 11 Wet milieubeheer en Besluit geluid milieubeheer	Alle inhoudelijke regels in het Bkl, (in te voegen met het Abg) en geïntegreerd in procedures en instrumenten Omgevingswet